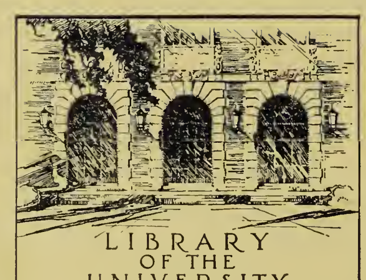
Rafael Bernal Jiménez

SOCIO DE NÚMERO DE LA SOCIEDAD JURÍDICA
PRESIDENTE DEL CENTRO DE ESTUDIOS HISPANOAMERICANOS

El Pacto de la Liga y la nueva organización internacional.

Estudio declarado fuéra de concurso en el abierto en 1920 por la Sociedad Jurídica de la Facultad Nacional de Derecho y Ciencias Políticas.

MCMXX
AGUILA NEGRA EDITORIAL—CARRERA 7.ª, 540
BOGOTA



Para mi amigo
W. S. Robertson.
De su afmo.
Diego Mendoza

Rafael Bernal Jiménez

SOCIO DE NÚMERO DE LA SOCIEDAD JURÍDICA
PRESIDENTE DEL CENTRO DE ESTUDIOS HISPANOAMERICANOS

El Pacto de la Liga y la nueva organización internacional.

Dans un examen loyal, on ne doit pas accorder d'abord à la Société des nations la valeur de la chose révelée, car il s'est déjà créé, à propos d'élle, une intolérance. Il ne faut pas davantage l'envisager d'avance comme une simple utopie.

Alfred Capus

FIGARO. *7 juillet 1918.*

MCMXX
AGUILA NEGRA EDITORIAL—CARRERA 7.ª, 540
BOGOTÁ

CONTENIDO

PÁGS.

NOTA 5

I.—PRECEDENTES HISTÓRICOS

Las ideas de Suárez.—Saint Pierre y la Paz perpetua.—Rousseau.—Bentham y su Proyecto de Paz perpetua.—Kant: su Confederación.—Programa de Paz perpetua.—Sociedades de naciones y alianzas parciales: Liga del Peloponeso, Etnarquía y Santa Alianza.—La Anfictonía y el proyecto de Bolívar 7

II.—EL PACTO DE LA LIGA DE LAS NACIONES

Espíritu del Pacto.—La Asamblea.—El Consejo.—La Secretaría General.—Reducción de armamentos.—El artículo X. Convenio de arbitraje.—Sanciones.—Litigios entre Estados no miembros de la Liga.—El artículo XXI.—Protectorados Internacionales.—Cláusulas económicas y sociales.—Modificaciones 23

III.—ALGUNAS DISPOSICIONES DEL PACTO

El problema del desarme.—La Liga y la Intervención.—El arbitraje en el Pacto de la Liga.—La cláusula compromisoria general en el Pacto.—El artículo XXI.—La Liga y la Doctrina Monroe.—El proyecto del Salvador frente al Pacto de la Liga.—La Sociedad de las Naciones y la América latina.—Colombia y la Liga de las Naciones . . 31

IV.—WILSON

La intervención en la guerra.—Kant y Wilson.—Discurso de Wilson en Mont Vernon.—Las paradojas.—Wilson y el imperialismo.—Frente a las realidades 53

V.—CONCLUSIÓN 65

Nota.

Una parte del estudio que publicamos en el presente folleto, está próxima a salir en la Revista Jurídica.

Las insinuaciones de varios compañeros entendidos en la materia, nos han decidido a dar publicación separada a dicho estudio.

Y al hacerlo hoy no abrigados otra pretensión que la de contribuír, siquiera en una ínfima proporción, a formar el criterio público en favor de las altas conveniencias de la patria, sobre un asunto en el cual se han interesado, más o menos, todas las naciones del globo.

El hecho de haber sido este trabajo declarado fuéra de concurso *en el abierto en el presente año por la Sociedad Jurídica de la Universidad Nacional, y el ser el primer caso que de esta índole se presenta en la corporación, es un título que nos honra y enorgullece en alto grado.*

Sea esta la ocasión de presentar al Jurado Calificador, que tan gran distinción nos hizo, las manifestaciones de nuestro sincero reconocimiento.

RAFAEL BERNAL JIMENEZ

I

PRECEDENTES HISTÓRICOS

Las ideas de Suárez.—Saint Pierre y la Paz perpetua.—Rousseau.—Bentham y su Proyecto de Paz perpetua.—Kant: su Confederación.—Programa de Paz perpetua.—Sociedades de naciones y alianzas parciales: Liga del Peloponeso, Etnarquia y Santa Alianza.—La Anfictonía y el proyecto de Bolívar.—Congreso de Panamá.

El tercer lustro del siglo XX se había encargado de traer a la humanidad la más severa y cruelísima lección de todo el mal que, en un momento dado, puede ocasionar al mundo la ruptura de la armonía entre las potencias que forman la comunidad internacional.

Todos los medios de destrucción, todos los secretos espantables de la guerra moderna, todo el concurso de la ciencia, todos los adelantos de la técnica, se aunaron en terrible consorcio en la pasada contienda para consumar la inhumana tarea del aniquilamiento de los hombres, de las ciudades y de los pueblos.

Dentro de ese círculo vicioso que es la historia de la humanidad, había pasado ésta por todos los puntos de la circunferencia, mas nunca por este rojo punto por que acaba de pasar: fue una sinuosidad de su trayectoria, fue una dislocación de su índice. Todas las naciones conocidas se interesaron más o menos directamente en la contienda, el aire de todos los cielos se estremeció con el paso de los proyectiles, el seno de todos los mares se desgarró con la explosión de las minas destructoras.

Y, después de cinco años de dolorosa tortura para el mundo, de un lustro sangriento—caramente inmortalizado por el sacrificio de

varios millones de vidas humanas,—los hombres saludaron la aurora de la Paz, con la gozosa unción con que se mira el más fausto de los advenimientos.

¿Pero qué clase de paz debería ser ésta, emanada de la naturaleza de aquella guerra? La humanidad se ha agitado constantemente dentro de un mar, cuyos vaivenes son las acciones y las reacciones: éstas van en orden directo de la importancia de las primeras, de tal manera que entre más grande haya sido la acción, más trascendental será la reacción que le suceda. Todos los Estados se habían interesado en la lucha, todos los Estados deberían interesarse en la Paz.

Así, los hombres representativos de los grandes poderes beligerantes vencedores, resolvieron tratar de común acuerdo las bases de un Pacto Internacional polipartita, encaminado a evitar los futuros conflictos armados entre las naciones, por medio de la solución pacífica de sus diferencias.

Este fue el motivo determinante que reunió a los delegados de las naciones en la Conferencia de la Paz, celebrada en París durante los primeros meses del pasado año de 1919, y de las cuales emanó el célebre *Pacto de la Liga de las Naciones*, hoy ratificado por la mayor parte de los países interesados, y cuya importancia a los ojos del Derecho Internacional moderno es de evidencia inmediata.

Precedentes históricos.—Toda gran conquista del pensamiento en el orden de las realidades, ha tenido un largo período de gestación, durante el cual evoluciona en la mente de los pensadores y de los utopistas. Así el proyecto de la paz universal y de la sociedad perfecta de las naciones, ha tenido su aparición en las ideas de muchos teóricos de los últimos siglos. No podía esbozarse esta idea en las doctrinas de los políticos de las edades antiguas, porque aún estaban en el comienzo de su evolución los principios que posteriormente vinieron a integrar el canon de las relaciones internacionales, y más que todo, porque aún la ciencia, con sus modernos descubrimientos en materia de navegación, de transportes terrestres y de comunicaciones telegráficas e inalámbricas, no había vinculado

estrechamente, como hoy lo ha logrado, los diferentes y remotos pueblos del globo.

La idea de una sociedad internacional perfecta y de una paz universal, es pues correlativa a los descubrimientos que han venido a vincular las naciones, aumentando sus relaciones políticas y sobre todo comerciales y unificando en cierta manera sus mutuos intereses.

Suárez.—Ya desde el siglo XIV encontramos expuestas algunas ideas sobre esta materia en las teorías de uno de los más ilustres pensadores de aquella época, el Padre Francisco Suárez, quien las formula de la siguiente manera: «El género humano, aunque dividido en pueblos y reinos diversos, forma sin embargo un todo, no sólo por la identidad de su naturaleza, sino por los vínculos ciertos, morales y políticos que unen a todos los pueblos y por el sentimiento de amor y piedad que se manifiesta en todos, aun para con los extranjeros. Por lo cual, aunque cada pueblo constituya un cuerpo aparte, son todos ellos miembros colectivos de una sociedad mucho más grande constituída por el género humano entero. Existe acaso una sola nación que se baste a sí misma, y que no necesite del auxilio y asistencia de las demás, ya para el aumento de su bienestar, ya para cumplir los deberes de justicia que la comunidad con todas le impone?»

Saint Pierre.—Mas cuando las doctrinas sobre la reglamentación de la sociedad internacional vinieron a culminar ostensiblemente fue solamente a principios del siglo XVIII, en la mente de uno de los discípulos de Montesquieu, el Abate de Saint Pierre.

Entre las teorías preconizadas por este utopista, se destaca el famoso *Proyecto de paz perpetua.* Qué hecho sugirió a este político su célebre Proyecto? Para explicárnoslo, Janet nos dice que, habiendo leído Saint Pierre las Memorias de Sully, le llamó la atención el pensamiento que había tenido Enrique IV cuando, al marchar para Alemania, fue asesinado: se proponía el Rey abatir la Casa de Austria y fundar una especie de confederación europea que hiciera imposible la guerra (1). Desde entonces Saint Pierre acogió

---

(1) Janet: «Historia de las ciencias políticas».

fervorosamente la idea y formuló el Proyecto que más tarde presentó al Congreso de Utrecht.

Saint Pierre expuso sus ideas de una manera original, pues su propósito era el que todos los soberanos y los hombres aprendieran los cinco puntos siguientes, que transcribimos a fin de establecer la comparación entre su espíritu y el de muchos de los artículos del Pacto de la Liga de las Naciones:

«1.° Se establecerá entre los soberanos que firmen estos cinco artículos una alianza perpetua.

2.° Cada aliado contribuirá proporcionalmente de sus rentas y de las cargas del Estado a la seguridad y la defensa comunes de la gran alianza.

3.° Los grandes aliados, para terminar entre ellos sus diferencias presentes y por venir, renuncian para siempre, por ellos y por sus sucesores, al uso de las armas, y convienen asímismo en *tomar siempre la vía de la conciliación, por la mediación* de los otros grandes Estados aliados.

4.° Si alguno de entre los aliados rehusa ejecutar los reglamentos y los acuerdos de la gran alianza, negociase tratados contrarios e hiciese preparativos de guerra, la gran *alianza se armará* y *procederá contra él ofensivamente, hasta que ejecute los convenios*, acuerdos y reglamentos.

5.° Los aliados han convenido que los plenipotenciarios por mayoría de votos, arreglarán en su Asamblea perpetua todos los artículos que sean juzgados necesarios o importantes».

Como se echa de ver, el espíritu de este Proyecto es similar al que ha informado el Pacto de la Liga:

El artículo segundo del Proyecto Saint Pierre coincide con el artículo X del Pacto de la Liga, por el cual los miembros de ésta «se comprometen a preservar la integridad territorial y la independencia de los miembros de la Liga contra toda agresión o amenaza externa»....

El artículo tercero del Proyecto encierra el mismo pensamiento de los artículos XI y XII del Pacto, en virtud de los cuales los miembros de la Liga convienen en que, si por cualquier motivo surgen entre ellos litigios susceptibles de causar ruptura de relaciones so-

meterán el asunto al arbitraje o a la investigación del Consejo, antes de apelar a la guerra y que «someterán igualmente al arbitraje las cuestiones que surjan y que no sean susceptibles de arreglo diplomático» (1).

El artículo cuarto del Proyecto indica las sanciones en que incurrirá cualquiera de los miembros que en alguna forma viole o deje de cumplir lo estipulado, de una manera análoga a las que establece el artículo *XV* del Pacto: «En caso de que uno de los miembros de la Liga acuda a la guerra, despreciando los compromisos contraídos, se le considerará *ipso facto* como si hubiera cometido acto de guerra contra todos los demás miembros de la Liga».... «mutuamente se apoyarán para resistir a las medidas que contra alguno de ellos tome el miembro que rompa el Pacto» (2).

El quinto y último artículo del Proyecto nos habla de una *Asamblea perpetua*, en la cual, por mayoría de votos, los aliados resolverían todos los asuntos que juzgaran necesarios o convenientes. El Pacto de la Liga, establece que ésta «ejercerá su acción por medio de una Asamblea, de un Consejo y de una Secretaría permanente» (3). «El Consejo—agrega—puede tratar en sus sesiones todos los puntos que sean de competencia de la Liga o que afecten la paz del mundo» (4).

Entre uno y otro proyecto hay pues muchos puntos de contacto; el espíritu es el mismo; todo el pensamiento del Abate Saint Pierre está acogido en el Pacto de la Liga, pero las disposiciones de éste están ampliadas y perfeccionadas en lo que se refiere al organismo por medio del cual se harán efectivas. En cuanto al radio de acción de unas y otras es el mismo, porque aun cuando podría decirse que es más amplio el del Pacto de la Liga, puesto que en él se invita a todas las naciones del mundo a adherir a sus normas, es necesario tener en cuenta que hacia la época en que vivió Saint Pierre, todo el mundo conocido giraba al rededor de Europa; América no se había independizado y los territorios del Asia y del Africa seguían como colonias la cauda de las grandes potencias euro-

---

(1), (2), (3) y (4): Pacto de la Liga, artículos XI, XII, XV, II y IV.

peas, de modo que lo hecho por estas últimas era considerado como efectuado por el mundo entero.

El Universo no estaba preparado para la realización de este enorme proyecto que le hubiera traído grandes ventajas como habrían sido, entre otras, las que el mismo Saint Pierre señalaba: garantía contra los males de las guerras civiles, contra las desdichas de las guerras extranjeras, disminución considerable de los gastos militares, aumento de las rentas, por el desarrollo de la seguridad, etc.

Las ideas de Saint Pierre fueron tachadas de utópicas por la mayor parte de los hombres de su tiempo y aún por los autores actuales, talvez por la misma utopía que, en realidad encierra el título de su Proyecto: *Paz perpetua.*

Rousseau.—Con todo, las utopías de Saint Pierre tuvieron eco en algunos de sus contemporáneos: Rousseau publicó en 1761 un «Extracto del Proyecto de la Paz perpetua», aunque apartándose un tanto de las ideas de su autor.

Rousseau quiso aplicar su famosa doctrina del Pacto social y pasó a exponerla no ya con relación a los individuos, a la sociedad civil, sino con relación a las naciones.

Para él una de las causas del mal de las sociedades políticas, es el tener que derrochar fuerza y recursos para el mantenimiento de la seguridad exterior, pudiendo utilizar todos esos cuidados al mejoramiento interior; ¿por qué no formar un Pacto Social entre las naciones, para evitar las guerras exteriores, así como evita las guerras interiores el Pacto formado entre los individuos?

Fundaba la posibilidad de ese Pacto en las afinidades existentes entre las naciones europeas, por aquel tiempo, como son la comunidad de religión y de tradiciones; y reconocía el equilibrio entre las naciones como base del sistema político, pero decía que para mantenerlo era necesario «un movimiento de acción y de reacción, y para vigorizar este movimiento una *Confederación General con potestad legislativa suprema, y un tribunal con poder coercitivo.* La sensatez bastaría para mostrar a las potencias cuánto les conviene

someter sus respectivas pretensiones a un árbitro imparcial, en vez de recurrir a las armas». (1)

Rousseau patrocinó pues la idea primordial de Saint Pierre, aunque expuso sus teorías desde el punto de vista de su sistema: el Pacto Social. Pero miró como una candidez de parte del autor del Proyecto de Paz perpetua, la manera como éste indicaba los medios de ejecución del pacto.

La muerte dejó apenas comenzada la última obra de Rousseau, y quizá la más importante a los ojos del Derecho Internacional, en que trataba los medios por los cuales los pequeños Estados libres, podrán existir al lado de las grandes potencias y en forma de confederación.

Bentham.—También Bentham concibió a su manera un Proyecto de *paz perpetua.* Todo su sistema lo basó en la utilidad, tanto de las naciones como de los individuos. Aplicó a la sociedad internacional el mismo principio que rige la sociedad de los individuos, es decir: el ejercicio de los derechos de cada nación está limitado por el derecho de las demás.

Para Bentham la guerra no es sino un litigio, por medio del cual una nación reivindica sus derechos a costa de otra; después de estudiar las principales causas de este mal y los medios que existen para remediarlo, cree que éstos por muy poderosos que sean son insuficientes y por lo tanto aconseja las dos medidas siguientes como base de su Paz perpetua: Reducción y determinación de las fuerzas militares y navales; y segunda, emancipación de las colonias, que no son sino un estorbo para la metrópoli que se ve obligada a distraer fuerzas para defenderlas.

Mas su primordial idea, y aquella que más se acerca al pensamiento de los autores del Pacto de la Liga, fue la del establecimiento de un *tribunal arbitral* para resolver las diferencias de opiniones entre los negociadores de los países; así se resolvería pacíficamente el litigio y se pondría a salvo el honor de la nación que pudiera salir perjudicada.

Las ligas y alianzas parciales celebradas entre naciones hasta entonces, como la Liga Suiza y la Dieta Germánica indujeron a pen-

(1) Cantú. Hist. Univ. VI. 74.

sar a Bentham que, siendo cosa muy natural la confianza entre las naciones había la posibilidad de fundar un *Congreso general* entre ellas, en el cual cada nación estaría representada por dos delegados y tendría facultad para fallar en los litigios entre dos o más Estados.

Kant.—Kant basó su teoría sobre la *paz perpetua* en el respeto mutuo que se deben los pueblos como individuos de una misma sociedad internacional.

Es necesario que los Estados se traten recíprocamente como personas libres e independientes. Un Estado es una persona que no puede estar al servicio de otro Estado (1).

Establece el perfecto paralelo entre los individuos y los Estados, y aplicando a éstos las mismas doctrinas del Pacto Social de Rousseau, dice que «las naciones están obligadas a reunirse en una confederación que sea como una gran constitución y un estado de legislación universal» (2). Los individuos antes de convenir en el Pacto que los reunió en sociedad, vivían en estado de naturaleza; las naciones mientras no formen a su vez este pacto vivirán también en un estado de naturaleza que no es otro sino la guerra constante.

Kant creyó en que los progresos de la idea del derecho vendrían a hacer posible esta inmensa sociedad y a asegurar la paz, mediante el establecimiento de una legislación internacional uniforme aceptada por todas las naciones y mediante la cual las desavenencias futuras entre los Estados se solucionarían de una manera análoga a la de los litigios entre los particulares que viven bajo un mismo gobierno.

Véase las profundas analogías que hay entre la manera de pensar de Kant y el pensamiento que informó el Pacto de la Liga de las Naciones, contenido en el Preámbulo; en él se habla de «El mantenimiento de la justicia y el respeto escrupuloso de los tratados y obligaciones contraídos en las relaciones recíprocas de los pueblos» y de «promover la cooperación internacional y de lograr

(1) De la Paz perpetua, sec. II.

(2) Janet; Obr. cit. Kant: «De la Paz perpetua».

la paz y la seguridad internacionales mediante la aceptación de la obligación de no acudir a la guerra» (1).

El filósofo alemán ideó, como Saint Pierre, una *Confederación europea*, representada por un *Congreso permanente*. Pero llevado de su espíritu liberal indicó que para que esto se verificara era necesario que todos los Estados concurrentes tuvieran una forma de gobierno republicana, de manera que el pueblo por medio de sus delegados fuera el que concurriera a decidir sobre las cuestiones de la paz y de la guerra, pues si era solamente la voluntad del soberano la que resolvía, había más probabilidades de que éste se decidiera por la guerra, ya que solamente el pueblo era el perjudicado con ella.

Quería la vinculación estrecha de las naciones por medio de una alianza o *pacto especial*, como único medio de poner fin a las guerras; objeto que no se lograría sino cuando las naciones formaran una *civitas gentium*, renunciando a la anarquía internacional en que se agitan.

El Programa de Paz perpetua fue combatido por Hegel y defendido por Fichte; sus ideas han sido consideradas como utópicas y cándidas por sus contemporáneos y sucesores.

Crucé, Boom, Parien y otros pensadores, apoyándose en las doctrinas anteriormente expuestas, han ideado a su manera la sociedad universal, ya representada por medio de un Congreso, ya de una comisión internacional o de otras formas similares.

Entre los proyectos recientes el más digno de tenerse en cuenta es el del jurisconsulto alemán Bluntschli, quien ideó el plan para una *Confederación universal*, que funcionaría por medio de dos órganos: una Cámara y un Consejo federal. En la Cámara los representantes de las grandes potencias tendrían voz v voto preferentes (2).

Todas las anteriores doctrinas son otros tantos precedentes históricos que es necesario tener en cuenta para el estudio del Pacto de la Liga. Como se notará, los hombres que las han expuesto no han querido ni pensado en la unificación, en la fusión de las na-

---

(1) Pacto de la Liga de las Naciones. Preámbulo.

(2) Jesús Gutiérrez Cassis. «Revista de Legislación». Madrid.

ciones dentro de una misma legislación, sino desde el punto de vista de las relaciones internacionales, ni han querido el conglomerado de todas ellas dentro de una sola común soberanía; no han pretendido que los Estatados renuncien su personalidad, ni limiten sus derechos más acá de donde está el derecho de los demás Estados; por el contrario Rousseau declara formalmente que «el que pensara en la monarquía universal mostraría más ambición que genio», y Kant nos dice que «los Estados deben tratarse recíprocamente como personas libres e independientes».

Lo que, a nuestro entender, han pretendido todos estos teorizantes es lo mismo que han pretendido los signatarios del Pacto de la Liga de las Naciones: el perfeccionamiento de la sociedad internacional—que, quiérase o nó, existe y ha existido siempre en el mundo—por medio de un organismo en que estén representadas todas y que falle sus litigios, disminuyendo así, hasta donde sea posible, los conflictos armados.

Lo utópico, en nuestro entender, no está en la constitución de este organismo, sino en la finalidad perseguida por muchos de sus iniciadores: la Paz perpetua. Para abrigar la idea de que ésta se efectúe sobre el mundo, es preciso creer antes que la naturaleza humana cambie por completo, es decir, que vengan otros hombres despojados de nuestras concupiscencias y de nuestras pasiones.

Sociedades de naciones y alianzas parciales.—A los modernos proyectos sobre confederación universal han precedido casos prácticos de alianzas o confederaciones parciales de Estados:

Así tenemos, en la antigua Grecia, la alianza de siete Repúblicas del Peloponeso y nueve de la Grecia Septentrional, durante el reinado de Pericles; la de las naciones comerciales de Fenicia; la de los Estados de la China en tiempo de Confucio y muchas otras. En la Edad Media la Etnarquía cristiana, y, ya en los tiempos modernos, la Santa Alianza.

Pero todas estas ligas parciales no fueron influenciadas por el pensamiento de mantener la paz entre los Estados, sino antes por el de agredir o defenderse de otra agrupación o de otra potencia poderosa. Tuvieron pues el carácter de coaliciones ofensivas y lle-

vaban por lo tanto en su seno el gérmen de las guerras, como vamos a verlo:

La alianza de las Repúblicas del Peloponeso y de la Grecia Septentrional tuvo por objeto aplastar el temible poderío de Atenas y dio lugar a una de las más sangrientas contiendas que registran los anales de la antigüedad, la llamada Guerra del Peloponeso. Las de China y Fenicia dieron lugar a las subsiguientes guerras. La alianza medioeval de la Etnarquía cristiana, tuvo como objeto la defensa de la religión y del papado contra el peligro mahometano y se exteriorizó en las sangrientas cruzadas contra los turcos; fue una coalición religiosa más que una liga política. La Santa Alianza fue motivada por el incremento de las ideas democráticas en los gobiernos de Europa; fue la liga de los poderes absolutos para afianzar sus sistemas monárquicos; iba pues contra los gobiernos republicanos y trajo consigo las intervenciones armadas de Austria en el Piamonte y Nápoles y de Francia en España.

Fueron pues todas estas coaliciones de carácter ofensivo, las motivaron intereses de una agrupación de naciones en contraposición a los intereses de otras y no podían tener por finalidad el mantenimiento de la paz, puesto que llevaban en sí el germen de la guerra.

La Anfictionía y el proyecto de Bolívar.—Pero hay en la Historia dos ejemplos en que se manifiesta que, si bien se trataba en ambos de confederaciones parciales, se perseguía un ideal más elevado que el de hacerse fuerte para atacar a los rivales. Tales son: en la antigüedad, la *Anfictionía*, y, en la Edad Moderna, el proyecto de Bolívar sobre la gran *Confederación latinoamericana.*

El primero, tal como nos lo refiere la Historia, es el ejemplo más acabado de esta índole de instituciones. Tomó su nombre la Anfictionía de Anfictión, hijo de Deucalion, a quien había tocado por herencia todo el litoral de las Termópilas, desde la frontera de Tesalia hasta la Beocia. En este territorio, y en el templo de Ceres, se reunía el Senado de los Anfictiones, dos veces al año hacia la época del otoño y de la primavera; doce pueblos concurrían al Anfictionado, cada una de las ciudades confederadas tenía dos votos en las asambleas, y las deliberaciones se consignaban en las colum-

nas de los santuarios. Los coaligados se comprometían a no dañarse entre sí, y establecían, entre otras sanciones, que la ciudad que violase los pactos quedaría excluída de la liga.

El historiador Cantú nos dice lo siguiente respecto de la Anfictionía, basado en las opiniones de Esquines y Pausanias: «La asamblea de los Anfictiones no fue nunca una dieta general reunida para deliberar sobre los intereses de todo el país; pero por estar compuesta de diputados de toda Grecia, y revestida de un carácter sagrado, se le sometía la decisión de las cuestiones más arduas y de los *litigios entre los diversos Estados;* y así emanaron de ella las ideas sobre el derecho público por cuya integridad velaba. En suma los Anfictiones hacían entonces lo que en los siglos católicos hizo la corte de Roma con sus cardenales elegidos entre todas las naciones, corte revestida de un poder inerme, pero superior al de la espada y con reglas eternas de justicia. También puede compararse aquel consejo a nuestros congresos europeos en que se agitan por la diplomacia las cuestiones que otras veces se han agitado en los campos de batalla». (1)

El proyecto de Bolívar.—La idea boliviana, si bien no tiene la trascendencia universal que algunos autores le han atribuído, es sin embargo un precedente digno de tenerse en cuenta para el estudio que nos ocupa, ya que se refiere a los intereses de todo un continente y que su autor bosquejó algunas de las ideas que hoy han sido expuestas ante el mundo por los confeccionadores del Pacto de la Liga.

Mucho antes de consumar la magna obra de la Independencia de las naciones suramericanas, lanzó Bolívar su famosa idea de confederación continental; en carta fechada en Kingston el 6 de septiembre de 1815 dice lo siguiente:

«Es una idea grandiosa pretender formar de todo el Mundo Nuevo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, debería por consiguiente tener un solo gobierno que confederase los distintos Estados que hayan de formarse».

(1) Cantú. Hist. Univer. I. 241.

Mas luégo juzga las dificultades con que se tropezaría para llegar a este hermoso sueño y termina abrigando la idea de que algún día pueda reunirse en Panamá un gran Congreso en que todos los nuevos Estados se hallen representados:

«¡Qué bello sería que el Istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el de Corinto para los griegos! Ojalá que algún día tengamos la fortuna de instalar allí un augusto Congreso de los representantes de las repúblicas, reinos e imperios, a tratar y discutir sobre los altos intereses de la paz y de la guerra, con las naciones de las otras tres partes del mundo».

El pensamiento de Bolívar era demasiado vasto y hermoso para poderlo llevar a la realidad en aquella época; él mismo lo comprendió así: «Esta especie de corporación podrá tener lugar en alguna época dichosa de nuestra regeneración, otra esperanza es infundada, semejante a la del Abate Saint Pierre, que concibió el laudable delirio de reunir un Congreso europeo para decidir de la suérte y de los intereses de aquellas naciones» (1).

Mas el pensamiento siguió su gestación en la mente del Libertador, y, pasada la ruda época de la lucha por la libertad; cuando ya los nuevos Estados ensayaban sus primeros gobiernos libres, invitó a todos ellos a concurrir por medio de plenipotenciarios especiales al gran Congreso que debería celebrarse en Panamá el año de 1826.

Los siguientes hermosos conceptos son de la Proclama que, con fecha 7 de diciembre de 1824, dirigió a los Estados hispanoamericanos:

«Es tiempo ya que los intereses y las relaciones que unen entre sí a las Repúblicas americanas, antes colonias españolas, tengan una base fundamental que eternice, si es posible, la duración de estos gobiernos. Entablar aquel sistema y consolidar el poder de este gran cuerpo político, pertenece al ejercicio de una autoridad sublime, que dirija la política de nuestros gobiernos, cuyo influjo mantenga la uniformidad de sus principios, y cuyo nombre sólo, calmé nuestras tempestades. Tan respetable autoridad no puede existir sino en una Asamblea de plenipotenciarios nombra-

(1) Carlos A. Villanueva: «El Imperio de los Andes».

dos por cada una de nuestras Repúblicas y reunidos bajo los auspicios de la victoria, obtenida por nuestras armas contra el poder español».

Como se ve, Bolívar maduró y concretó su proyecto, hasta llegar a creer confiadamente en su realización; ya de antemano preveía sus trascendentales resultados, como lo deja comprender en las siguientes frases de la antedicha carta: «El día en que nuestros plenipotenciarios hagan el canje de sus poderes, se fijará en la historia de América una época inmortal. Cuando después de cien siglos la posteridad busque el origen de nuestro derecho público, recuerde los pactos que consolidaron su destino, registrará con respeto los protocolos del Istmo. En ellos encontrará el plan de las primeras alianzas, que trazará la marcha de nuestras relaciones con el universo».

Ya en el año anterior de 1823, se había celebrado un tratado de amistad y alianza entre Colombia y Méjico, cuyo Preámbulo dice como sigue: «En el nombre de Dios, Soberano Gobernador del Universo: El Gobierno de la República de Colombia por una parte, y por otra el de la Nación mejicana, animados de los más sinceros deseos de terminar las calamidades de la presente guerra....y *deseosos de que esta Liga sea general entre todos los Estados de la América antes española*, para que unidos, fuertes y poderosos sostengan en común la causa de su independencia», etc. (1).

En el pliego entregado hacia aquella época por Bolívar a Mr. Ricketts, Cónsul General de la Gran Bretaña, se insinúa lo siguiente:

«1. El Nuevo Mundo se constituiría en naciones independientes, ligadas todas por una Ley común que fijase sus relaciones externas y les ofreciese el poder conservador de un Congreso general y permanente.

....

4. El orden interno se conservaría intacto entre los diferentes Estados, dentro de cada uno de ellos.

5. Ninguno será débil con respecto a otro; ninguno sería más fuerte.

(1) Cadena: Colección de Tratados públicos de los Estados Unidos de Colombia.

6. Un equilibrio perfecto se establecería por este pacto social.

7. La fuerza de todos concurriría al auxilio del que sufriese por parte del enemigo externo o de las facciones anárquicas.

8. La diferencia de origen y de colores perdería su influencia y poder» (1).

El artículo XV del Tratado colombo-mejicano de 1823, manifiesta el espíritu que debería informar las deliberaciones del Congreso de Panamá; y los que acabamos de transcribir, son el programa de Bolívar para su Confederación.

Basta cotejar uno y otros con el Pacto de la Liga de las Naciones para ver todos sus puntos de contacto.

En uno y otro las altas partes contratantes se comprometen a recurrir al arbitraje antes de resolver sus controversias por medio de las armas; en uno y otro se establece un cuerpo o asamblea permanente que estudie las dificultades internacionales. Por el artículo VIII del Pacto los miembros de la Liga se comprometen a la reducción de los armamentos «hasta el punto más bajo de acuerdo con la seguridad nacional»; en virtud del artículo 5 del pliego de Bolívar «ningún Estado sería más fuerte que otro». El artículo XV del Pacto establece que «cualquier miembro de la Liga que rompa el Pacto podrá ser declarado fuéra de la misma»; Bolívar había imaginado igual sanción para el Estado que no se conformara con las decisiones de la Asamblea; así lo manifiesta a Santander en nota oficial firmada el 17 de febrero de 1826 (2).

Mas la hermosa idea de Bolívar fracasó ante el espíritu poco desinteresado de los políticos suramericanos; se le tachó de ambicioso, propalando la idea de que su intento era formar un gran Imperio de todas las naciones libres de América y hacerse luégo coronar Emperador de él. La Argentina rechazó la invitación a la Asamblea de Panamá, juzgándola peligrosa para los nuevos Estados, como que entrañaba el germen de guerras destructoras; Chile se excusó de concurrir y la mayor parte de las naciones suramericanas siguieron su ejemplo; Francia rechazó la invitación; Holanda y la Gran Bretaña aceptaron, pero esta última dio a su comisio-

(1) Villanueva : El Imperio de los Andes.

(2) Arturo Quijano. La Liga de las Naciones.

nado Mr. Dawkins la consigna de asistir únicamente como simple espectador, sin tomar parte activa en las deliberaciones (1). El Brasil acogió con entusiasmo la idea y envió a su representante; Bolivia la aceptó igualmente, mas no se hizo representar; Colombia y Méjico concurrieron, y los Estados Unidos de América, después de largos debates, enviaron dos plenipotenciarios, de los cuales, como se sabe, uno murió en el camino y el otro llegó cuando las sesiones del Congreso se clausuraban.

Este fue el fin del famoso Congreso de Panamá, cuya importancia, como precedente del Pacto de la Liga de las Naciones se notará por lo que hemos expuesto.

(1) Instrucciones de Mr. Canning a Mr. Daukins. «Foreing Office». 13 de marzo de 1826».

II

EL PACTO DE LA LIGA DE LAS NACIONES

Espíritu del Pacto.—La Asamblea.—El Consejo.—La Secretaría General.—Reducción de armamentos.—El artículo X.—Convenio de arbitraje.—Sanciones.—Litigios entre Estados no miembros de la Liga.—El artículo XXI.—Protectorados Internacionales.—Cláusulas económicas y sociales.—Modificaciones.

A raíz de la paz de Versalles, que puso término a la gran guerra de 1914-1918, los poderes vencedores reunidos en París en La Confederación de la Paz, como ya lo hemos dicho, aprobaron el Pacto sobre la Liga de las Naciones.

El Pacto en cuestión consta de un Preámbulo en el que se pone de manifiesto el espíritu y la finalidad de aquél, y de veintiséis artículos en los cuales se consignan las disposiciones necesarias para la realización de la idea primordial y motiva.

El Preámbulo expresa de una manera clara y terminante, el pensamiento de los iniciadores del Pacto; dice de la siguiente manera:

«A fin de promover la cooperación internacional y de lograr la paz y la seguridad internacionales, mediante la aceptación de la obligación de no acudir a la guerra gracias a la implantación de relaciones claras, justas y honorables entre las naciones, al firme establecimiento de la interpretación del Derecho Internacional como regla efectiva de conducta entre los Gobiernos y el mantenimiento de la justicia y del respeto escrupuloso de los tratados y obligaciones contenidos en las relaciones recíprocas de los pueblos, las altas partes convienen en aceptar el siguiente Pacto de la Liga de las Naciones».

Como se ve, nada hay más justo ni más aceptable a los ojos del Derecho Internacional y de los altos intereses de las naciones que el pensamiento expresado con las anteriores palabras; él corres-

ponde al anhelo que hace siglos gravita en la mente de los grandes internacionalistas, es la síntesis de las declaraciones parciales que se han hecho por las naciones en las diferentes épocas de su existencia y marca un grado más en el perfeccionamiento de las relaciones internacionales.

Veamos las medidas ideadas por los signatarios del Pacto para llevar a cabo su intento:

En primer lugar se han determinado los Estados que desde luego quedan formando parte de la Liga, los que pueden ingresar a ella con sólo aprobar, sin restricciones, las cláusulas del Pacto, y, finalmente los que «pueden entrar a formar parte de ella mediante el consentimiento de las dos terceras partes de los miembros, y siempre que demuestren la sinceridad de su deseo y prometan cumplir fielmente las estipulaciones que la Liga les imponga en cuanto a relaciones internacionales y limitación de ejércitos y armamentos».

El anexo del Pacto nos dice cuáles son estas naciones: las primeras, o sea aquellas que de hecho forman parte de la Liga, son las potencias vencedoras que se interesaron como beligerantes en la guerra, tales son: Francia, Estados Unidos de América, Imperio Británico, Japón, Italia, Bélgica, Bolivia, Brasil, Cuba, Checoeslavia, Ecuador, Grecia, Guatemala, Haití, Hedjaz, Honduras, Liberia, Nicaragua, Panamá, Perú, Polonia, Portugal, Rumania, Servia, Siam y Uruguay. Las segundas son las naciones invitadas, «cuya incorporación a la Liga se hará mediante una declaración que debe presentarse ante la Secretaría de la Liga dentro de los meses siguientes a la entrada en vigencia de la misma», tales son hasta ahora: Argentina, Chile, Colombia, Dinamarca, Países Bajos, Noruega, Paraguay, Persia, San Salvador, España, Suecia, Suiza y Venezuela. Y las terceras, o sea aquellas para las cuales se establecen condiciones especiales de incorporación, ya se echará de ver que son las naciones vencidas o las que guardaron una neutralidad hostil para los países aliados.

*

El organismo de la Liga se compone de tres entidades a fin de facilitar el cumplimiento de sus funciones; estas tres entidades son: una Asamblea General, un Consejo y una Secretaría permanente.

La Asamblea.—La Asamblea es el cuerpo representativo de las

naciones; cada Estado miembro de la Liga puede enviar a ella hasta tres representantes, pero no tiene sino un voto. No se determina fecha ni época ninguna para la reunión de la Asamblea, ni se fija período para sus sesiones: «La Asamblea se reunirá cuando fuere necesario en la sede de la Liga o en el lugar que para ello se designe». A quién corresponde la convocatoria de la Asamblea? Será al Consejo? Será a la Secretaría General? Nada de esto nos dicen las disposiciones del Pacto. El artículo X sólo nos habla de un caso en que la Asamblea puede ser convocada por el Secretario General y es en el de agresión o amenaza externa contra cualquier miembro de la Liga.

Respecto a las funciones de la Asamblea encontramos lo siguiente en el artículo III: «Tratará en sus sesiones de los asuntos que sean de la competencia de la Liga o que afecten la paz del mundo». Como se ve esta disposición tiene la amplitud suficiente para dejar a la jurisdicción de la Liga una esfera de acción universal de acuerdo con el espíritu del Pacto.

El Consejo.—La segunda entidad de la Liga o sea el Consejo, estará formado por los representantes de nueve Estados, cinco de ellos permanentes y cuatro transitorios: los primeros son los cinco grandes poderes vencedores o sean: Imperio Británico, Francia, Italia, Japón y Estados Unidos de América; los cuatro restantes serán designados de tiempo en tiempo por la Asamblea; para integrar el primer Consejo han sido designados Bélgica, España, Grecia y Brasil.

La disposición de que «el Consejo puede nombrar miembros adicionales de la Liga, que sean siempre miembros del Consejo», no es bastante clara, pues no se ve si es que esos miembros adicionales deben entrar a formar parte del Consejo o que ellos no pueden ser escogidos sino de entre los miembros del Consejo: lo primero podría referirse al caso de la invitación de que habla el final del artículo IV; lo segundo vendría a establecer que algunos de los miembros del Consejo pueden no ser miembros de la Liga.

El Consejo se reunirá por lo menos una vez al año en la sede de la Liga u otro lugar que se designe. Su jurisdicción es tan vasta

como la de la Asamblea: «puede tratar todo asunto que sea de competencia de la Liga o que afecte la paz del mundo».

El final del artículo IV establece que cuando en el Consejo se ventilen asuntos que conciernan a un Estado miembro de la Liga, no representado en el Consejo, este Estado será invitado a tomar parte en las deliberaciones. En relación con esta disposición nos ocurre la siguiente duda: este Estado tiene en el Consejo voz y voto o solamente lo primero?

La disposición del artículo V sobre la unanimidad en la aprobación de las decisiones de la Asamblea o del Consejo, parécenos inconveniente puesto que viene a estorbar toda la acción de la Liga. Con razón ha sido llamado este artículo la gran debilidad del Pacto. Casos se presentarían en que, teniendo la Liga que proceder contra un determinado miembro, para el cumplimiento de sus propósitos de paz y de justicia, no podría hacerlo de ninguna manera puesto que, contando ese Estado con un voto en la Asamblea o en el Consejo, impediría con su voto que se adoptara una decisión unánime contra sí mismo.

La Secretaría General de la Liga.—El artículo VI establece que habrá un Secretario General a cuyo cargo estará el nombramiento de todo el personal de la Secretaría, con la aprobación del Consejo. La Secretaría funcionará en la sede principal de la Liga, para lo cual se ha escogido la ciudad de Ginebra. Mientras se regulariza la marcha de la Liga ha sido designado Secretario General de ella Mr. Hames Herrick Drumont. Los nombramientos posteriores de Secretario General corresponden al Consejo con la aprobación de la Asamblea.

No se fija período para el desempeño de la Secretaría: «El Secretario obrará con capacidad propia en todas las reuniones de la Asamblea y del Consejo». Al Secretario General corresponden, como funciones de mayor importancia: convocar la Asamblea General, por petición de cualquiera de los miembros de ella y en la emergencia, ya vista, de que habla el artículo X; proceder a la investigación completa de los asuntos, en el caso del artículo XIV o sea, cuando surjan entre dos miembros de la Liga litigios no susceptibles de arreglo arbitral y siempre que una de las partes haya

dado de ello aviso a la Secretaría General. Debe además el Secretario registrar y publicar íntegramente todos los tratados y convenios celebrados en adelante por los miembros de la Liga, sin lo cual no tendrán validez alguna.

Como se ve esta disposición va encaminada a poner en conocimiento del mundo el estado de las relaciones internacionales de todas las naciones.

La parte final del artículo VI dispone que los gastos que demande la Secretaría se repartirán entre los miembros de la Liga en la proporción establecida en la Oficina de la Unión Postal Universal.

El artículo VII establece la inmunidad de los empleados de la Liga y la inviolabilidad de los edificios destinados para oficinas de la Liga o residencia de sus miembros y funcionarios.

Reducción de armamentos.—Las disposiciones contenidas en el artículo VIII tienen una inmensa importancia, puesto que son las referentes a la reducción de los armamentos. Mas como la seguridad interna de los Gobiernos se opone a una excesiva reducción de la fuerza militar, y esta seguridad es variable según las diferentes condiciones de cada Estado, se ha adoptado en esta materia un lógico criterio de relatividad; y para lograr esta relativa reducción de armamento se han ideado las medidas siguientes: 1.ª El Consejo formulará para cada Estado un plan especial de reducción, teniendo en cuenta la situación geográfica y las especiales circunstancias de ellos. 2.ª Estos planes, una vez aceptados por los respectivos Gobiernos, pasarán por una reconsideración del Consejo y se examinarán cada diez años. 3.ª No podrán modificarse, después de aceptados, sin consentimiento del Consejo.

El artículo X.—De gran importancia es igualmente lo dispuesto por el artículo X. Este artículo parece ser la garantía de los derechos de los Estados débiles; en él estriba toda la respetabilidad del organismo de la Liga y es el vínculo de solidaridad más amable que traería consigo la nueva organización internacional. Este artículo que ha sido tan crudamente impugnado por el Senado de los Estados Unidos de América, dice de la siguiente manera:

«Artículo X. Los miembros de la Liga se comprometen a preservar la integridad territorial y la independencia de los miembros

de la Liga contra toda agresión o amenaza externa, y en caso de que esta se presente, el Consejo proveerá a la manera de hacer efectiva esta disposición».

Convenio de arbitraje.—Los compromisos de que hablan los artículos XI a XVI son un desarrollo directo del pensamiento del preámbulo: por ellos las partes convienen en someter al arbitraje todos los litigios susceptibles de él, cuando estos litigios puedan causar ruptura de relaciones; en caso de que el litigio que puede llevar a la guerra no sea susceptible de arbitramento, las partes convienen en someterlo a la decisión del Consejo; pero en ningún caso apelarán a la guerra antes de tres meses transcurridos desde el vencimiento del fallo arbitral.

Para sancionar las anteriores disposiciones viene el artículo XVI, el cual establece que: «En caso de que uno de los miembros de la Liga acuda a la guerra, despreciando los compromisos contraídos, se le considerará *ipso facto* como si hubiera cometido acto de guerra contra todos los demás miembros de la Liga». En este caso se tomarán las medidas navales o militares que recomiende el Consejo a los diferentes Gobiernos, para proteger los intereses de la Liga; en esto habrá una acción conjunta de todos los miembros, se apoyarán mutuamente y darán libre paso por sus territorios a las tropas encargadas de ejercer dicha sanción.

La conveniencia de esta disposición viene a ser muy grande en la práctica, pues contribuye a hacer efectivos los compromisos escritos. Con razón, dice uno de nuestros más eminentes internacionalistas al comentar este artículo: «El Derecho Internacional, por falta de sanciones eficaces, ha sido hasta ahora un derecho desarmado y por lo mismo bastante quimérico. De aquí la importancia cardinal que tiene el artículo XVI del Pacto, cuyo objeto es colmar este vacío» (1).

Litigios entre los Estados no miembros de la Liga.—El artículo XVII viene a poner de manifiesto la universalidad de la aplicación de las disposiciones de la Liga; contempla el caso de un litigio entre un Estado miembro de la Liga y otro que no lo sea. Entonces se invitará al Estado no perteneciente a la Liga a aceptar las obli-

(1) A. J. Uribe: La Liga de las Naciones. *Revista Jurídica.*

gaciones que a los miembros de ella incumben; si las acepta, quedará, para el caso, en el mismo pie de igualdad con los Estados de la Liga; si no las acepta, se procederá contra él en la forma prescrita por el artículo XVI. Esto mismo se aplica en el caso en que ninguno de los Estados en litigio forme parte de la Liga.

La manifestación más clara de que el Pacto de la Liga va encaminado a imprimir un nuevo rumbo a las relaciones internacionales y a implantar una nueva organización de la sociedad de las naciones a fin de hacerlas más perfectas, es la disposición contenida en el artículo XX, en virtud del cual: «Los miembros de la Liga declaran que, el presente Pacto anula y cancela todos los tratados y convenciones que se opongan a su espíritu y además se comprometen a no celebrar convenio ni tratado alguno que pueda ser contrario a ese mismo espíritu. En caso de que los miembros de la Liga hayan celebrado, antes de ingresar a ella, convenios contrarios a su espíritu deben proceder a cancelarlos cuanto antes».

Es obvia la razón de este mandato, pues de otra manera se establecerían indudablemente conflictos entre tratados celebrados por las naciones antes de la Liga y las disposiciones o espíritu del Pacto.

El artículo XXI.—Es este artículo quizá el que ha dado lugar a mayores diferencias y más acalorados debates. El Senado de los Estados Unidos de América lo ha impugnado como el artículo X, y a él se refiere una de sus principales reservas al Pacto de la Liga. Lo transcribimos en seguida, reservándonos para el final de este estudio hacer sobre él algunas breves consideraciones. Dice así:

«Artículo XXI. Ninguna de las cláusulas de este Pacto podrá afectar los convenios de arbitraje internacional o de interpretación regional, tales como la Doctrina Monroe, encaminados al mantenimiento de la paz».

Protectorados Internacionales.—El artículo XXII establece lo relativo a las colonias y territorios que pertenecían a Alemania o Turquía antes de la guerra y que en virtud de ella han dejado de ser patrimonio de sus antiguos Gobiernos. Como estos territorios están en su mayor parte habitados por pueblos de inferior civilización, incapaces de gobernarse por sí mismos, la Liga establece sobre ellos verdaderos protectorados internacionales, a cargo de las na-

ciones que por su posición geográfica, riqueza y experiencia estén en mejor capacidad para aceptar la responsabilidad de la tutela».

Respecto a algunas comunidades pertenecientes antes al Imperio Turco y que han llegado a cierto estado de civilización, se establece el protectorado transitorio, hasta tanto que estén en completa capacidad para gobernarse a sí mismas.

En cuanto a las colonias de Africa Central la Liga reconoce que es necesaria la designación de un mandatario responsable de su administración; para estos pueblos se garantiza la libertad de conciencia y de religión y se prohibe la trata de esclavos, el tráfico de armas y licores y el establecimiento de bases militares o navales.

La potencia a cuyo mandato hayan quedado dichos territorios presentará cada año al Consejo de la Liga un informe sobre su administración.

Cláusulas económicas y sociales.—Las disposiciones del artículo XXIII encierran una trascendental importancia, son de conveniencia universal y de interés humano; en virtud de ellas, la Liga pondrá todos los medios posibles para establecer condiciones justas y humanitarias de trabajo para hombres, mujeres y niños, en los Estados de la Liga y aquellos con los cuales tenga relaciones comerciales, procurará que se trate racionalmente a los indígenas, acogerá las disposiciones sobre la trata de blancos y tráfico de drogas nocivas que se han implantado por el moderno Derecho Internacional, tomará las medidas conducentes para prevenir la propagación de las epidemias y enfermedades y proveerá a la libre comunicación entre todos los miembros de la Liga.

Se establece por el artículo XXIV el control ejercido por la Liga sobre todas las oficinas de carácter internacional, siempre que las respectivas partes convengan en ello.

Por el artículo XXV se dispone la protección y auxilio de la Liga a las organizaciones de la Cruz Roja.

Modificaciones.—Por último, el artículo XXVI trata de las modificaciones al Pacto; éstas no serán efectivas sino cuando las hayan ratificado la mayoría de los miembros del Consejo y de la Asamblea y sólo serán obligatorias para los miembros que las hayan aceptado.

El anexo del Pacto contiene la firma de los veintiséis miembros atrás enumerados.

III

ALGUNAS DISPOSICIONES DEL PACTO

El problema del desarme.—La Liga y la Intervención.—El arbitraje en el Pacto de la Liga.—La cláusula compromisoria general en el Pacto.—El artículo XXI.—La Liga y la Doctrina Monroe.—El proyecto del Salvador frente al Pacto de la Liga.—La Sociedad de las Naciones y la América latina.—Colombia y la Liga de las Naciones.

Esbozadas de una manera general las disposiciones del Pacto de la Liga, hagamos unas breves consideraciones sobre algunos de sus artículos.

El problema del desarme.—Una de las cuestiones más importantes, no por su novedad más por su trascendencia, es la que informa el artículo VIII sobre reducción de armamentos.

Indudablemente el problema de la paz universal está íntimamente ligado con el del desarme de las naciones. Esta idea, defendida por Rousseau y Kant, ha preocupado el pensamiento de todos los internacionalistas modernos desde el Emperador Nicolás II, quien el 18 de mayo de 1898, propuso a los Estados la reunión de una conferencia, encaminada a buscar los medios para asegurar al mundo una paz duradera y poner fin ante todo al desarrollo progresivo de los armamentos. Y el Conde Mouravieff, Ministro de Negocios Extranjeros de Rusia por su circular de 30 de diciembre del mismo año, limitó el campo de estudio de la Conferencia poniendo en primer término la cuestión del desarme.

El Emperador de Rusia se dirigió entonces a las Cancillerías de las principales naciones del mundo; y así les dice en su célebre rescripto, fechado en San Petersburgo el 24 de agosto de 1897: «El sostenimiento de la paz general y la reducción en lo posible de los armamentos excesivos que gravitan sobre todas las naciones en las

actuales condiciones del mundo entero, son los ideales hacia los cuales deben tender los esfuerzos de todos los Gobiernos» (1).

Las Conferencias de la Paz, reunidas en La Haya en 1899 y 1907, han manifestado el mismo saludable anhelo de la reducción de los armamentos; pero no han sacado de sus deliberaciones ningunas consecuencias prácticas en este sentido.

La Liga de las Naciones plantea hoy de nuevo el problema, ideando para su solución las medidas que ya conocemos. Los planes de desarme serán confeccionados por el Consejo, pero deberán, antes de entrar a regir, para cada Estado, ser aprobados por los respectivos Gobiernos. Preguntamos: ¿Aceptarán los Gobiernos de las grandes potencias sujetarse a disminuír sus armamentos hasta el punto más bajo, o sea hasta lo puramente necesario para su seguridad interior? Esta pregunta es correlativa de esta otra: ¿Se resignarán los grandes Estados actuales a renunciar a sus aspiraciones de colonización en los territorios de Africa y de Asia? Se resignarán a reprimir su ardor de expansión étnica y económica, y a abandonar sus proyectos comerciales sobre nuevos mercados del mundo? Si así fuera quizá el problema del desarme estaría muy próximo a su solución; mas la experiencia de la humanidad dice otra cosa, y ello es que mientras dos o más Estados se hallen a un mismo nivel de civilización y de poder, estos Estados tienen intereses encontrados, adquisiciones en potencia a las cuales aspiran simultáneamente y por lo tanto están condenados a asecharse mutuamente, a vigilarse, a observarse incesantemente, como colocados en los opuestos platillos de una balanza en que la subida de una de las pesas determina el hundimiento de la otra.

Los Congresos y Conferencias de la Paz, los tratadistas y los hombres de Estado pueden formular hermosas teorías humanitarias sobre esta materia del desarme universal, aún pueden idear medidas prácticas para implantarlos sobre el mundo; sus triunfos desgraciadamente serán pequeños y transitorios ; así lo demuestra la experiencia de las naciones. Una vez los Estados del mundo, escarmentados por las grandes, desventuras de las guerras, resolvieron reunirse a deliberar sobre la manera de poner fin a las san-

(1) Bry. *Droit International Public*, página 22.

grientas contiendas internacionales, y al efecto acudieron en el año de 1899 a la primera Conferencia de la Paz celebrada en la ciudad de La Haya y adoptaron por unanimidad la resolución siguiente:

«La Conferencia considera que la limitación de las cargas militares que pesan actualmente sobre el mundo, es deseable, en el más alto grado, para aumentar el bienestar material y moral de la humanidad» (1).

Esa misma Conferencia dictó medidas para el arreglo pacífico de los conflictos entre las naciones y adoptó la institución del arbitraje. Pero otro día, apenas terminadas las sesiones de aquella primera Conferencia de la Paz, los pueblos se fueron a las armas y estallaron, entre otras, las guerras surafricana y la sangrienta contienda ruso-japonesa.

De nuevo los Estados acudieron a La Haya en 1907 y por segunda vez dictaron normas encaminadas al mantenimiento de la paz universal; las Potencias allí reunidas firmaron el solemne convenio de no recurrir a la guerra antes de haber apelado a la mediación y de haber agotado todos los recursos para la pacífica solución de sus controversias. Mas otro día, que quedará dolorosamente gravado en la Historia, para experiencia de los futuros internacionalistas, acaeció sobre el mundo lo que se llama la Guerra Europea, sangrienta contienda universal, provocada por las mismas potencias concurrentes a las Conferencias de La Haya, cuando todavía estaban frescas sus firmas sobre el convenio de arbitraje, cuando aún no se habían apagado los ecos de sus declaraciones pacifistas sobre reducción de armamentos.

El militarismo es, en verdad, uno de los más grandes males que nos trajo el pasado siglo, y con todo ha sido él la consecuencia de un progreso en el Derecho Internacional: *el equilibrio de los poderes y el principio de las nacionalidades.* El se apoderó del Imperio Alemán desde sus triunfos del 70 y lo precipitó, y con el Imperio a todo el mundo, a la espantosa catástrofe de 1914. Por eso es muy natural que, a raíz de la paz, se piense en reaccionar contra ese mal causante de tantos horrores; pero nos atrevemos a presentir que, si es posible llevar a efecto el pensamiento del Pacto de la Liga en

(1) Cita de S. Pérez Triana. «Doctrina Drago».

el sentido del desarme universal, el respeto de sus medidas será transitorio y Dios no quiera, que sean las mismas potencias signatarias del Pacto las que primero violen sus compromisos (1).

Por otra parte, en el terreno de la práctica será posible que los planes de reducción de armamentos perduren siquiera los diez años establecidos para su examen? Es cierto que el Consejo para su implantación estudiará minuciosamente las circunstancias peculiares de cada Estado; pero—suponiendo aceptado un plan sobre la materia por el Estado correspondiente—si ese Estado se encuentra de un momento a otro, en guerra con otra nación, se sujetará a pasar por todos los trámites establecidos en el artículo VIII para la modificación de su plan de armamentos? Esperará a que el Consejo se reúna y apruebe la modificación de su plan, para subir el pie de fuerza, dando así tiempo a que su contendor se prepare para la lucha?

La Liga y la intervención—El compromiso contraído en virtud del artículo X por los miembros de la Liga de respetar y preservar contra agresiones externas la integridad territorial y la independencia política de los miembros de la Liga, parécenos, como ya lo dijimos, el vínculo de solidaridad más amable de la nueva organización internacional; si ésta viniera a imponerse en el campo de las realidades, indudablemente el artículo X sería el título más apreciable para los Estados débiles que han adherido al Pacto.

Algo más encierra el compromiso del artículo X: determina una conquista nueva en el progreso del Derecho Internacional: va encaminado a evitar los casos de intervención. El principio de intervención, reconocido en su favor por la Pentarquía, el año de 1815, aceptado por Francia en el Congreso de Aix-la-Chapelle de 1818 y consagrado como un derecho por los tratados de Troppau (1820) y de Leyback (1821) (2), ha sido infirmado por el Derecho Internacional moderno y considerado como un atentado contra el derecho de soberanía. No es posible dentro de las normas jurídicas un derecho que derogue otro derecho; con razón dice Funck-Brentano al ha-

(1) Cuando se agitaba en la Conferencia de la Paz la cuestión de la libre navegación de los mares, el Contralmirante de la marina americana declaraba que para el año de 1925 ésta sería, si no mayor, a lo menos igual a la de Inglaterra.

(2) Bry. *Droit International Public*, página 18.

blar del principio de intervención: «No hay derecho contra el derecho, la intervención puede clasificarse entre aquellos hechos que están en la costumbre de los Estados, pero que *en manera alguna pueden constituír un derecho*, ni reposar sobre el fundamento del derecho de gentes» (1).

Inglaterra misma se adelantó a protestar contra las declaraciones de los Congresos de Aquisgran y de Troppau; así lo hizo en el Congreso de Verona de 1822 en que declaró que no aceptaba una intromisión que violaba la soberanía y la independencia de los Estados.

Las limitaciones a la independencia de una nación no pueden ir más allá de donde está el respeto de los derechos de los demás Estados; un simple deseo de propagar la civilización, no puede justificar para las grandes potencias la intromisión en los asuntos internos de los débiles Estados independientes. El Derecho Internacional moderno no admite término medio entre ser un Estado soberano o no serlo; la soberanía internacional no admite relatividades, o la hay o no la hay; si lo primero, el Estado, grande o pequeño, poderoso o débil, civilizado o evolucionante, tiene exactamente los mismos derechos que los demás Estados dentro de la comunidad internacional; si lo segundo, el Estado es un protectorado, un Estado vasallo o subordinado, nombres inventados por las nuevas potencias colonizadoras para disfrazar la rudeza que podría haber en apellidarlos simplemente colonias o territorios coloniales. En el primer caso el Estado soberano está en libertad para vivir en el estado de civilización que le parezca, para conservar o modificar sus costumbres, para profesar la religión que tenga por conveniente, en una palabra, para gobernarse, vivir y desarrollarse conforme a su propia voluntad, sin que ningún otro Estado pueda intervenir en ello so pretexto de implantar su civilización o modificarle sus costumbres. No se comprende en virtud de qué título,—como no sea el de un convenio expreso entre las partes,—un Estado de superior civilización o progreso puede arrogarse la tutela política o comercial sobre otro u otra agrupación de Estados de inferior civilización o adelanto.

---

(1) Funck-Brentano. *Droit de Gens.*

El Derecho Internacional moderno no puede pues justificar ni reconocer, aun como necesidad, la costumbre de un Estado de intervenir en los asuntos interiores de otro Estado independiente y soberano.

Este mismo criterio ha informado sin duda a los signatarios del Pacto, al estampar en él el compromiso de que habla el artículo estudiado.

No podemos considerar la acción de la Liga, en este caso, como una segunda intervención que viene a subrogar la primera. Ya sabemos que para que haya intervención es necesario que el interventor obre contra la voluntad del Estado en el cual interviene; ahora bien: la acción de la Liga no se podría considerar en ningún caso—siempre que actúe de acuerdo con sus preceptos—como contraria a la voluntad de las partes que la han aceptado, puesto que desde el momento que suscribieron sus compromisos se supone que su voluntad fue la de aceptar sus consecuencias; esto es lo que el Derecho Internacional ha establecido también respecto del arbitraje.

No sucede igual cosa cuando se trata de ejercer esa acción contra un Estado no miembro de la Liga, pues entonces se presentaría el caso de una verdadera intervención. En realidad puede llegar la circunstancia en que, habiéndose suscitado un litigio armado entre un Estado de la Liga y otro no perteneciente a ella, a este último, no le conviniera aceptar la invitación de la Liga para adherir a sus disposiciones; entonces le vendría encima la acción conjunta de la Liga, para proceder según lo ordena el artículo XVII, lo cual en esta ocasión sería una intervención injusta, revistiendo los caracteres de la cobardía si se tratase de un Estado débil.

El arbitraje en el Pacto.—Otro de los títulos con que se presenta el Pacto de la Liga para hacerse más aceptable a los ojos del Derecho Internacional, es el convenio de arbitraje que, en virtud de una de sus disposiciones se establece entre los miembros de la Liga.

El arbitraje ha sido una de las más benéficas instituciones aportadas por los tiempos modernos al Derecho Internacional; a él han recurrido en sus litigios casi todos los Estados actuales; tiene sobre

los medios diplomáticos la ventaja de acortar casi siempre la duración de los procesos internacionales por no estar sujeto a los continuos desacuerdos entre los negociadores y disminuye los eventos de guerras internacionales suscitadas con frecuencia entre naciones limítrofes a causa de sus controversias fronterizas.

El rápido desarrollo de esta institución en los últimos tiempos ha llevado a los internacionalistas a pensar en un *Tribunal permanente de arbitraje* para juzgar de una manera obligatoria todos los conflictos. Pero esta institución en la forma expresada iría contra la independencia y la soberanía de los Estados, puesto que ni todas las cuestiones internacionales pueden someterse a los tribunales arbitrales, ni un Estado puede en forma alguna, sin llevar gran mengua a su soberanía e independencia política, ligarse para siempre a las decisiones de un tribunal extranjero, por más reconocida que sea su honorabilidad y competencia. Por otra parte, la experiencia de muchas sentencias arbitrales muestra cómo un tribunal internacional, por más ilustración y entereza que reúna, no está siempre exento de la coacción que sobre él puede ejercer el Estado de más peso en la balanza internacional.

Una desconsoladora prueba de la verdad de nuestras anteriores afirmaciones es el caso, tristemente célebre, de la sentencia arbitral dictada el 22 de febrero de 1904 por la Corte de La Haya respecto de las reclamaciones de Venezuela contra la acción coercitiva y conjunta de Alemania, la Gran Bretaña e Italia, a principios del año de 1903 contra aquella nación: el juicio de la Corte no hizo sino legitimar la violación, admitiendo el privilegio a la reclamación de la deuda venezolana pedido por las tres potencias agresoras; pero lo más digno de notarse es que estas tres potencias, al firmar anteriormente la Convención de La Haya, se habían comprometido solemnemente a no recurrir a las armas antes de apelar a la mediación; idéntico compromiso al que acaban de firmar los grandes poderes actuales en el Pacto de la Liga.

El arbitraje permanente, universal y obligatorio en todo el rigor de su significación jurídica, es decir, aplicado a todas las cuestiones internacionales cualquiera que sea su causa y naturaleza, no puede menos de ser rechazado hoy por los Estados, como lesivo de su so-

beranía; uno de los tratados que consignaron el arbitraje en esta forma fue el celebrado en Roma en 23 de julio de 1898 (1) entre Italia y la República Argentina; pero hoy día es otro el criterio adoptado: «el arbitraje es, entre los medios pacíficos de arreglar diferencias internacionales, un *ultimum subsidium*, es decir, que no se apela a él sino una vez agotados los medios diplomáticos directos de negociar» (2).

La cláusula compromisoria en el Pacto.—Aunque la segunda Conferencia de La Haya de 1907 reconoció la necesidad del arbitraje obligatorio, no quiso concluír ninguna convención en este sentido y declaró respecto a su extensión que el arbitraje internacional «es un medio eficaz y equitativo de reglamentar los litigios *que no pueden resolverse por las vías diplomáticas*» (3).

Este parece ser el criterio actual sobre esta materia, criterio que se pone de manifiesto en la adopción, por todos los Estados, en sus tratados públicos de la llamada *cláusula compromisoria general*, que contiene el compromiso de las partes de acudir al arbitraje para solucionar todos sus litigios, que no sean susceptibles de arreglo diplomático.

Esta cláusula se encuentra en muchos de los tratados celebrados entre los Estados hispano-americanos.

El Pacto de la Liga de las Naciones contiene en el artículo XI una cláusula compromisoria general concebida en los términos acostumbrados, por la cual las partes convienen en someter al arbitraje todos los *litigios susceptibles de él.* Pero además parece entrañar el convenio de una especie de arbitraje amplio y total, cuando establece que, si el litigio, que puede llevar a la guerra, no es susceptible de arbitraje, las partes convienen en someterlo a la decisión del Consejo; el Consejo en este caso parece que asumiera las funciones de árbitro, puesto que su fallo es obligatorio, como lo deja entrever la disposición de que si no se obedece y una de las partes acude a la guerra, se procederá contra ella como si hubiera

(1) Bry. Obra citada. L. IV, C. I., página 503.
(2) Eduardo Esguerra. «La Cláusula compromisoria». REVISTA JURÍDICA. Vol. VIII, página 546.
(3) Bry. Obra citada. L. IV, C. I., página 505.

cometido acto de guerra contra todos los miembros de la Liga (1). Si así fuera el espíritu de esta disposición, tendríamos que el Pacto entraña la institución disfrazada de un arbitraje forzoso y total, inadmisible desde el punto de vista de la soberanía y la independencia de las naciones.

EL ARTÍCULO XXI

La Liga y la Doctrina Monroe.—La excepción que establece el artículo XXI, atrás transcrito, respecto de la Doctrina Monroe, es sin duda entre las cuestiones planteadas por el Pacto la de mayor importancia para la América española.

La prensa suramericana se ha ocupado extensamente de esta materia y los internacionalistas del Continente del Sur se han esforzado en explicarla de acuerdo con su peculiar manera de pensar. El primer impulso de la opinión al saber la excepción establecida por dicho artículo, fue el de una alarma general que culminó en protestas de casi todos los escritores que se ocuparon del asunto. Nosotros mismos consignamos entonces conceptos que, si bien no los desautorizamos hoy, sí nos vemos en el caso de modificarlos un tanto (2).

El Pacto de la Liga, ha consagrado una excepción generalísima en favor de la Doctrina Monroe, en el sentido de que las disposiciones de aquélla no afectarán en manera alguna a esta última.

Es cierto que al hacer esta declaración los signatarios del Pacto dan por reconocida la Doctrina Monroe como un *pacto o convenio de Derecho Internacional;* pero es cierto también que el no hacerlo equivaldría a acceder a las peticiones del Senado americano, quien ha opuesto a este artículo una de sus reservas, manifestando que no quiere que en el Pacto se mencione la Doctrina Monroe, sino que se deje a los Estados Unidos la suficiente amplitud para aplicarla como norma de su política exterior.

El dilema es, pues, este: la Doctrina Monroe es un *pacto o convenio internacional o regional* encaminado al mantenimiento de la

---

(1) Pacto de la Liga de las Naciones. Artículo XVI.

(2) Rafael Bernal Jiménez. «La Intervención y la Doctrina Monroe». Biblioteca de la Facultad de Derecho. Monografías de 1919.

paz, o es una *norma de la política exterior de los Estados Unidos de América.*

Si lo primero, no debemos alarmarnos tánto porque como tál se la reconozca en el Pacto de la Liga de las Naciones; si lo segundo, no hay razón para alarmarnos ante la *flexibilidad* que se quiere reclamar para la aplicación de esa norma?

Pero es que, a nuestro modo de ver, la Doctrina Monroe no es ni lo uno ni lo otro, como vamos a explicarlo:

1.º *La Doctrina Monroe no es un pacto internacional, ni un convenio regional:* no es lo primero porque todo pacto internacional necesita para su efectividad y validez un documento, una forma exterior en que conste la voluntad de las partes: es así que ella no consta en ningún documento, ni hay noticia de que éste haya existido, luego la Doctrina Monroe no es un convenio internacional ni como tál puede tomarse.

Respecto a la expresión *acuerdo regional (Regional understanding)* nos dice un notable publicista y ex-Presidente de Colombia lo siguiente: «Hemos repasado buenas obras de consulta sobre Derecho Internacional y no hemos podido hallar que la expresión *regional understanding*, corresponda al tecnicismo de ese ramo; por lo cual tenemos que admitir que esas palabras deben tomarse en su sentido natural y obvio y que significan 'acuerdos o convenios regionales'» (1).

Todo pacto o convenio supone un acuerdo manifiesto de voluntades entre las partes. Tiene este requisito la Doctrina Monroe? En dónde está el tratado, convención o pacto, en que las naciones americanas hayan dejado constancia de que reconocían la Doctrina Monroe como norma de su existencia internacional? Los mismos Estados Unidos no se opusieron a que ella se reconociera como canon de Derecho Internacional americano cuando Bolívar lo propuso para el Congreso que debería reunirse en Panamá en 1826? Ninguno de los Congresos latinoamericanos reunidos posteriormente la ha acogido ni aprobado; por el contrario, en la Conferencia reunida en 1906 en Río Janeiro se oyó más de una protesta contra

(1) Carlos E. Restrepo. «La Liga de las Naciones». *El Espectador*—Bogotá, 18 de octubre de 1919.

ella; de todos los pueblos latinoamericanos han salido voces de desaprobación cuando un nuevo caso de su falsa aplicación se presenta; el Presidente de Méjico, General Venustiano Carranza, la desconoció en su último mensaje al Congreso; en toda la América latina parece sentirse unánime protesta contra ella. En dónde está pues la razón para que en las actuales circunstancias se dé a la Doctrina Monroe el título de convenio regional? Y cómo ha permitido Inglaterra, signataria del Pacto, que tal denominación se reconozca a esa Doctrina cuando su Gobierno había declarado por boca de Lord Salisbury que los principios enunciados por el Presidente Monroe eran inaplicables?

La Doctrina Monroe no es pues un convenio regional.

2.º Tampoco, y menos aún, es la Doctrina Monroe una norma de la política exterior de los Estados Unidos de América. Veamos: Como norma o regla de conducta se entiende, en el lenguaje corriente, el ajustamiento de la manera de obrar siempre a un mismo motivo determinante preconcebido.

Si la Doctrina Monroe constituyera la norma de la política exterior de los Estados Unidos, a ella habrían ajustado siempre su conducta en esta materia; pero vamos a ver cómo ello no ha sucedido así:

Durante poco más de medio siglo, nos presenta la historia de los Estados Unidos dos casos únicos en que la Doctrina Monroe ha sido aplicada conforme a su espíritu, por siete casos principales en que se ha violado o falseado; los dos primeros se refieren a las cuestiones de Méjico (1861) y anglo-venezolana (1896), y los últimos, de falsa aplicación, a las cuestiones de Texas (1844), de Cuba (1868), de Santo Domingo (1905); y de violación de ella, a la anexión de las islas Sandwich (1898), a la intromisión en China (1899) y a la intervención en las Conferencias de Algeciras; todo ello sin tener en cuenta la máxima violación de esa Doctrina con la declarada actuación de los Estados Unidos en la pasada contienda europea (1).

La norma de los Estados Unidos en su política exterior no ha sido pues la Doctrina Monroe; ha sido su violación y su falsea-

(1) Ver la Monografía citada, en la cual se estudian con alguna detención todos estos casos.

miento, es decir: *la norma internacional de los Estados Unidos ha sido la negación de la Doctrina Monroe.*

Y con esto creemos haber confirmado nuestra tesis de que dicha Doctrina no es ni convenio o pacto internacional ni norma de ninguna política exterior. Qué es pues? Hé aquí lo que nosotros pensamos: La Doctrina Monroe *fue* la exteriorización de una política necesaria de adoptar, por la misma conveniencia de los Estados Unidos, en determinadas circunstancias que ya han desaparecido totalmente; *es* una fórmula como cualquiera otra con que se pretende, por parte de la nación mencionada, asumir un tutelaje no pedido aunque sí rechazado por las naciones latinoamericanas; y su formulación actual es la siguiente: la facultad que los Estados Unidos tienen para intervenir como y cuando a bien tengan en provecho propio, en los asuntos internos y externos de los Estados americanos, con exclusión de toda otra potencia; con lo cual queda falsificado el pensamiento de su autor, el Presidente Monroe, y desprovista de fuerza toda su Doctrina.

Planteado el dilema para las naciones latinoamericanas, queda por establecer cuál de los dos caminos representaría menos peligro para sus destinos futuros, es decir, cuál es el mál menor, y si no habría ninguna manera para evadir la opción entre estos dos perjuicios.

A lo primero nos responde la actitud del Senado americano frente a la excepción del artículo XXI. Sabido es que el movimiento en contra del Pacto de la Liga ha sido en los Estados Unidos encauzado por los jefes del republicanismo, el partido más acremente imperialista de aquella nación; pues bien, uno de esos jefes, el Senador Mr. Knox, antiguo Secretario de Estado, ha declarado lo siguiente ante el Senado de los Estados Unidos:

«La Doctrina Monroe no es un compromiso internacional, ni un acuerdo regional, sino 'una política de los Estados Unidos' que este país aplica cuando y como lo juzga conveniente, sin solicitar consejos ni permisos de nadie. Si el Pacto de la Liga de las Naciones fuere aceptado, entonces la Doctrina de Monroe vendría a convertirse en un acuerdo, susceptible de interpretaciones. Aceptar el Pacto, equivale a quitar a la Doctrina Monroe toda su virtud, de tal

modo que en lo sucesivo no podríamos controlar a nuestra guisa los destinos de América. La Doctrina de Monroe, les repito, es una política de los Estados Unidos, cuyo carácter preciso, extensión, oportunidad y manera de aplicarla, sólo depende de la voluntad sin control de los Estados Unidos y constituye una de sus prerrogativas. Nos servimos de esta Doctrina en la medida de nuestras necesidades. La Doctrina de Monroe no está sometida a otras reglas que las de nuestras necesidades, nuestra voluntad y la fuerza de nuestras armas» (1).

Huelga todo comentario a la anterior declaración. Aceptar la Doctrina Monroe como «una política de los Estados Unidos», equivaldría pues para las naciones hispanas, a tender el cuello hacia la soga. Aceptarla como un pacto internacional o convenio regional, además de faltar a la verdad histórica, equivaldría a hacer otro tanto que en el caso anterior, bien que quizá este último sería menos grave, pues todo pacto o convenio puede declararse caducado o extinguido por la voluntad de las partes.

Sin embargo creemos que el mundo iberoamericano tendría un tercer camino para evadirse noble y razonablemente del dilema en que los signatarios del Pacto lo han colocado; y él sería la adopción de una política exterior uniforme, independiente y desvinculada de todo compromiso extraño.

El Proyecto del Salvador frente a la Liga.—A esto parece tender el proyecto del Salvador frente a la Liga de las Naciones y a la respuesta del Presidente Wilson sobre la Doctrina Monroe.

Los cables de Washington nos han traído la noticia de que el Congreso de la República del Salvador, ha acordado la creación de un tribunal de arbitraje latinoamericano.

La actuación del Congreso salvadoreño es consecuencia de la respuesta dada por Mr. Wilson a dicha República sobre la interpretación de la Doctrina Monroe, y viene a responder a un anhelo unánime y a una necesidad urgentísima por parte de las Repúblicas centro y suramericanas.

Cuando el texto del Pacto de la Liga de las Naciones fue cono-

(1) Traducido de *Le Temps* para *El Tiempo*. Bogotá, 21 de octubre de 1919.

cido por los Gobiernos y los hombres de Estado de las Repúblicas latinoamericanas, se manifestó unánime el sentimiento de sorpresa al leer la excepción consignada en favor de la Doctrina Monroe por el artículo XXI del Pacto, y que venía a constituír el reconocimiento de dicha Doctrina como pacto de Derecho Internacional o convenio regional.

Los Gobiernos hispanoamericanos quizá no comprendían el alcance y sentido de dicho reconocimiento; pero les era necesario tomar una resolución definitiva y pronta para adherir sin reservas al Pacto de la Liga o quedar fuéra de ella. Bien sabían todos estos Gobiernos que la Doctrina Monroe, *en su primitivo y recto significado,* había constituído una garantía para los jóvenes Estados americanos, recién independizados, en el año de 1823, época de su proclamación; que ella había sido el escollo de algunos amagos de reconquista por parte de las potencias europeas y que alguna que otra vez había puesto la integridad territorial de algunos Estados latinoamericanos al abrigo de extrañas agresiones. Pero bien sabían igualmente los Gobiernos de centro y sur América, que desde hacía mucho tiempo el espíritu de esa sabia Doctrina se había falseado y venía sirviendo como título justificativo para cometer los más audaces atentados contra la soberanía internacional, por los Gobiernos americanos subsiguientes al del Presidente Monroe.

En qué sentido, pues, habían reconocido los signatarios del Pacto de la Liga, la Doctrina Monroe como pacto de Derecho Internacional? Cómo entendía el Gobierno de Mr. Wilson esta Doctrina en las actuales circunstancias de América y en sus proyecciones futuras? La respuesta era conveniente para los Estados de una y otra América, que deberían adherir o no al Pacto de la Liga de las Naciones.

Por ello el Gobierno del Salvador, en nota fechada el 14 de diciembre de 1919 en el Palacio nacional, se dirigió a la Secretaría de Estado de Washington en solicitud de una definición de la Doctrina Monroe que sirviera de explicación al artículo XXI del Pacto de la Liga.

El Presidente Wilson contestó, como se sabe, en una nota explicativa al Gobierno del Salvador; mas esta respuesta no ha satisfe-

cho la opinión de ese país, por lo cual el Congreso salvadoreño ha ideado la constitución de un Tribunal de arbitraje latinoamericano. Esta institución vendría a cristalizar el sentimiento unánime de todos los Estados latinoamericanos. No es necesario ser muy perspicaz para comprender que el artículo XXI del Pacto de la Liga va directamente encaminado a circunscribir el radio de acción de la Liga al Viejo Mundo, dejando al arbitrio de los Estados Unidos todo asunto netamente americano. De otro modo no se explica cómo los signatarios del Pacto pudieron pasar inadvertida la manifiesta contradicción en que están las disposiciones de los artículos XI, XII, XIII y XIV, que establecen lo conducente a que los miembros de la Liga sometan sus litigios al fallo arbitral, o si el litigio no es susceptible de arbitramento a la decisión del Consejo, y el artículo XXI del mismo Pacto, por el cual—y en virtud del reconocimiento de la Doctrina Monroe,—la Liga, como tribunal extranjero, no podría intervenir en cuestiones netamente americanas.

Y si ello es así; si la acción de la Liga de las Naciones, caso de que ésta se llevara a la práctica, no alcanzaría a cobijar el Continente americano del Sur, y éste por lo tanto quedaría aislado, en cierto modo, de esa nueva comunidad internacional, por qué no intentar, entre las naciones que integran dicho Continente, una comunidad paralela a aquella, por medio de instituciones similares de arbitraje y de justicia internacionales que, prescindiendo de toda fórmula consagradora de tutelaje, armonizara la política exterior latinoamericana?

Este pensamiento parece estar encarnado en el proyecto constitutivo del Tribunal de arbitraje propuesto por el Congreso del Salvador.

Los Estados latinoamericanos no podrían, sin hacerse responsables de una culpable negligencia, desoír la insinuación inteligente de aquella República que, en esta circunstancia, se ha mostrado más razonable que ningún otro Estado americano. Ella no es el fruto de un quijotismo soñador e impracticable; tiende a la cristalización de un pensamiento que ya lleva mucho tiempo de gestación en los cerebros más poderosos de nuestra América; a la vinculación efectiva de muchas naciones hermanas que hace tiempo

viven ansiosas de estrecharse, pero que la falta de actos puramente protocolarios y oficiales mantienen rozándose apenas con las yemas de los dedos; a la aceptación de un principio que ha regido las nacionalidades del Viejo Mundo y que ya es tiempo de que venga a regir también las relaciones entre los Estados de nuestro Continente.

***

La Sociedad de las Naciones y la América Latina.—El problema planteado por la paz de 1918 y por el nuevo rumbo que esa paz ha dado a la organización internacional, debe ser afrontado por la América latina con la seriedad y la inteligencia que demanda toda actitud de la cual dependa el futuro destino de un mundo que, tarde temprano, ha de reclamar para sí el cetro de la humanidad.

La América hispana, lejana expectadora de todas estas acciones y revoluciones pasadas, ha guardado, en su generalidad, una neutralidad prudente; la guerra naturalmente repercutió en ella pero muy de paso; determinó una aguda crisis fiscal pero nada más; los Estados que la integran no sufrieron ninguna lesión en su soberanía, ni mayores perjuicios en su comercio; la guerra mundial fue para las Américas del Sur y del Centro una lección casi gratis, que ellas deben aprovechar en esta hora de bonanza.

En realidad este instante sereno parece destinado de una manera especial para que ella medite en las contingencias de su porvenir. Considerando lo que fue podemos presentir algo de lo que será; porque la historia de la humanidad es como un círculo vicioso: al cabo de los siglos llega al mismo punto que tocó siglos antes.

Cándidos en extremo serían los Estados iberoamericanos si se prestaran al halago de las grandes potencias. Debemos reconocer, una vez más, que la fertilidad y las grandes riquezas inexplotadas de nuestro Continente, son la constante tentación de las extranjeras codicias; en la América del Sur está la manzana del bien y del mal para las naciones extrañas.

Mas este peligro no existe en las mismas proporciones respecto de todas las potencias que ayer discutían los destinos de más de media humanidad: Inglaterra, que aún es dueña de los mares, tiene

para dilatar su mirada toda la vasta extensión de sus colonias; el Japón aspira, antes que todo, a consolidar su hegemonía económica y política en Corea y en la China Septentrional; es verdad que en su programa, la América del Sur está comprendida dentro de su «radio de acción», pero el gran Imperio oriental pretende la invasión pacífica, cuestión esta que, a nuestro entender, se podría evitar fácilmente por medio de leyes que reglamenten o prohiban, si es preciso, la inmigración de las razas asiáticas.

Mas no sucede igual cosa—y fuerza es que lo digamos con claridad, sin que ello altere un punto la serenidad de criterio con que hemos intentado el presente estudio—con el peligro norteamericano.

Si él ha existido siempre, hoy se ha manifestado más que nunca, con la paradojal consagración que los poderes signatarios del Pacto han hecho de la Doctrina Monroe y con la actitud del Senado americano frente al Pacto de la Liga. Esta actitud no ha podido ser más significativa....

Ojalá fueran estas consideraciones infantiles; desgraciadamente tenemos ejemplos de hechos menos decorosos que una simple invasión armada: Cuba, Texas, Panamá son elocuentes manifestaciones de esa política *sui generis* de los Gobiernos norteamericanos. Y debemos dar gracias los latinos de América, por estar el poder de los Estados Unidos del Norte en manos de un partido y de un hombre que, si no están incontaminados de injusticia, a lo menos no son directamente hostiles a nuestra causa. Mas, pensaremos que este partido va a durar siempre rigiendo los destinos del pueblo anglo-americano? Es necesario echar una ojeada sobre la política interior de los Estados Unidos para convencerse de cuán perdida es nuestra causa. El partido demócrata ha ido cediendo terreno día a día, hasta el punto de que para el próximo debate electoral cuenta con muy pocas probabilidades de triunfo; en cambio la campaña adelantada por Mr. Lodge y Mr. Knox, los más poderosos *leaders* del republicanismo, ha puesto el campo en poder de estos últimos y culminará indudablemente por su final victoria. Y no es necesario decir lo que un Presidente republicano significará para el destino de la América hispana.

Y las bellas frases que el Presidente Wilson ha tenido para nuestra patria, se perderán sin más eco ni memoria que el que les hemos consagrado en nuestra *tarjeta patriótica,* y aún allí estarán veladas por esa otra paradojal interrogación escrita al lado de los nombres de Quitasueño y Roncador. Pero en cambio, es posible que resuenen de nuevo en los oídos americanos las declaraciones de Mr. Preston y Mr. Taft; y qué, ya no se han escuchado las de Mr. Knox? Y se verá, una vez más, que la Doctrina Monroe no sólo está muy lejos de ser la garantía desinteresada de una protección paternal, pero ni puede siquier considerarse como la divisa del perro del hortelano; porque después de la caída del gran Imperio europeo, cuál es la nación que podría controlar en debida forma las pretensiones americanas? *Quis custodiet custodem?....*

No son consideraciones éstas para llevar el alarmismo a los ánimos; tan perjudicial es el pesimismo como el optimismo absoluto. El caso, si bien tiene sus angustias, está muy lejos de ser desesperado. El peligro, es cierto, parece revestir los caracteres de la amenaza, y en ello no hemos visto molinos de viento; negarlo sería hacer lo del avestruz que, al verse amenazado de cerca, oculta la cabeza para no ver al perseguidor y cree que con esto ha desaparecido por completo.

Mas la acción de la América latina no puede, hoy por hoy, tender más que a la realización de ciertos actos que armonicen su política exterior y que la hagan solidaria ante cualquiera amenaza externa. Esto sería mucho lograr para ella. Su completa unificación no deja de ser un sueño y tal vez una pesadilla. *Les groupements* de naciones, de que habla García Calderón, serían hoy poco menos que irrealizables y entrañarían por otra parte el germen de guerras continentales. Es cierto que hay agrupaciones de Estados que, por su posición geográfica, por sus afinidades étnicas, económicas y religiosas y demás caracteres comunes podrían vincularse estrechamente hasta formar un fuerte conglomerado; pero desde el momento en que el Continente iberoamericano se viera clasificado en estos núcleos de naciones, quizá surgirían diferencias entre ellos, motivados por sentimientos de rivalidad o de oposición de intereses, que traerían como consecuencia talvez sangrientas conflagraciones.

Sería conveniente que el problema se estudiara con un poco más de interés y entusiasmo por parte de los Gobiernos y con un poco más de seriedad por parte de los escritores.

***

Colombia y el Pacto de la Liga.—La República de Colombia sostuvo durante todo el tiempo de la pasada contienda una neutralidad política al lado de una corriente social casi decidida por la causa de los aliados, como nos lo pone de manifiesto la lectura de la prensa de 1914 a 1918.

En virtud de esa neutralidad la República figuró en la lista de los Estados llamados a adherir al Pacto de la Liga de las Naciones.

Mas como, de acuerdo con nuestra forma constitucional, correspondía al Congreso expedir la ley que facultara al Ejecutivo para adherir al Pacto, la Cámara de Representantes pasó al estudio de la Comisión de Relaciones Exteriores el respectivo proyecto de ley sobre autorización al Gobierno.

La Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara, compuesta por nueve de nuestros más brillantes escritores, algunos de ellos internacionalistas distinguidos, informó en favor de la autorización pedida.

Con el debido respeto por los conceptos de quienes suscriben tal informe, nos permitimos hacer unas breves anotaciones a su margen:

La parte expositiva del informe trae, como principal argumento en favor de la adhesión de Colombia al Pacto, un criterio de autoridad. En efecto, fueron factores decisivos en la opinión de los informantes: el que dicho Pacto fuera sostenido por las grandes potencias del mundo; el que a él hubieran adherido ya España, Chile y la República Argentina; el que el notable internacionalista chileno don Alejandro Alvarez hubiera expuesto conceptos favorables a la adhesión de la América hispana; la opinión de la Comisión de Relaciones Exteriores del Ministerio; el informe favorable de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de la República seguido en esta corporación de los tres debates constitucionales; y, por último, los conceptos del mismo señor Ministro de Relaciones Exteriores y de algunos de los más notables publicistas colombianos.

En verdad estos antecedentes eran suficientemente poderosos para inclinar el juicio de la Comisión de la Cámara en sentido favorable a la adhesión, sin entrar en más hondas consideraciones. Así lo creyó la Comisión, como se deduce del siguiente párrafo del informe:

«En materia que ha sido tan ampliamente dilucidada por los Gobiernos, los hombres de Estado y los publicistas del mundo entero, no es preciso añadir largas consideraciones para solicitar de la Cámara que confiera la autorización a que se refiere el Proyecto de ley en discusión».

En lo que toca con el obstáculo principal de las naciones latinas para adherir al Pacto, es decir, a la consagración de la Doctrina Monroe como *convenio de Derecho Internacional,* la Comisión lo evadió de la única manera posible para informar favorablemente, es decir, considerando la Doctrina Monroe en su sentido recto y primitivo o sea como una salvaguardia de los intereses latinoamericanos. Este juicio está consignado en las siguientes líneas del informe:

«La Doctrina Monroe, atendidas las circunstancias que la originaron y atendidas las propias palabras de la declaración del Presidente Monroe, sólo puede representar una garantía especial de la integridad territorial y la independencia política de los Estados del Nuevo Mundo, existentes en 1823. Cualquiera otra interpretación que se le diera no podría ser mirada sin grave inquietud por parte de los Estados de la América latina, ni podría dejarse pasar sin una protesta de ellos, según lo expresado en reciente declaración por el señor Alejandro Alvarez, Secretario General del Instituto americano de Derecho Internacional».

En este concepto del informe hay por lo menos un anacronismo. No se puede llamar de otra manera el que, después de medio siglo de desfiguración de la Doctrina Monroe, se crea en su significación primitiva.

No nos explicamos aún, cómo, en las actuales circunstancias de América, puede seguir pensándose en la razón de ser de una Doctrina ya para siempre caducada.

La única circunstancia que, a nuestro entender, puede justificar la anterior declaración del informe, es la inconformidad en que los

elementos más crudamente imperialistas de los Estados Unidos, como son los Senadores Lodge y Knox, estuvieron respecto al artículo XXI del Pacto. Con todo, es un juicio precipitado el que se hace al razonar de la siguiente manera: cuando nuestros enemigos están inconformes sobre una cuestión, nosotros por ese solo hecho debemos conformarnos con ella.

En efecto: cómo ya lo hemos expuesto, si para la América latina entrañaría un grandísimo peligro el que, conforme lo piden los Senadores Lodge y Knox, las grandes potencias reconocieran la Doctrina Monroe como *una norma flexible de la política exterior de los Estados Unidos de América*, no por ser menor deja de ser otro peligro el que, como se ha hecho, se consagre esa Doctrina como *pacto de Derecho Internacional americano*. En el primer caso habría una hegemonía disfrazada; en el segundo, una hegemonía reconocida. En aquél, por lo flexible, la intervención se haría más peligrosa; en éste, por lo interpretable, se tornaría más desconcertante.

Hay, con todo, una diferencia capital entre los dos casos, y es la siguiente: tal como está concebido el artículo XXI en el Pacto, la Liga cierra todo campo de aplicación en las Américas Meridional y del Centro y reconoce en ellas la hegemonía anglo-americana; tal como quedaría dicho artículo si se accediese a la reserva de los antedichos Senadores, el Pacto de la Liga podría aplicarse de uno a otro polo de las Américas y dejaría a los Estados Unidos, en su política exterior, una flexibilidad que han de seguir desarrollando de grado o por fuerza, sujeta o no a interpretaciones.

La actitud asumida por la República del Salvador que, ante el dilema de adherir o no al Pacto, se dirigió al Gobierno americano en busca de una definición oficial del sentido actual de la Doctrina Monroe, nos parece desde todo punto de vista prudente y digna de haber sido imitada por el Gobierno de Colombia antes de resolverse a enviar su adhesión al Pacto de la Liga.

Sin embargo, esta precipitación por parte del Gobierno colombiano, no nos parece que traiga sobre Colombia *ninguna otra complicación* futura, como tampoco, y quizá menos aún, la hubiera traído, el no adherir a dicho Pacto; por la sencilla razón, y de ello estamos plenamente persuadidos, de que el organismo que hoy ha

preocupado a los internacionalistas de Versalles, será obra precaria y que, dado el caso de que se perfeccionara sobre bases firmes, no tendría ninguna aplicación en la América hispana, ni consecuencialmente en Colombia.

Como corroboración de lo dicho citaremos el primer caso en que una nación del Hemisferio meridional ocurrió al Consejo de la Liga para que éste solucionara un conflicto internacional americano; nos referimos a la solicitud de Bolivia en la cuestión del Pacífico, para obtener un puerto sobre el océano: el Consejo de la Liga se negó a intervenir alegando que esta era «una cuestión netamente americana».

En lo que se refiere a Colombia oigamos las opiniones, más autorizadas que las nuéstras, de uno de los más videntes internacionalistas latinoamericanos, el escritor venezolano Jacinto López:

«Podrá Colombia, que no ha encontrado justicia en el Congreso de los Estados Unidos, pedirla en su demanda de Panamá, a la Liga de las Naciones, sin que los Estados Unidos argumenten que conforme a la enmienda adicional de sus signatarios del pacto, es ésta una cuestión *puramente americana*, y se nieguen de consiguiente a reconocer sobre ella la jurisdicción de la Liga?

«En las cuestiones entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos, ¿quién hará justicia? ¿Qué procedimiento se observará para la preservación de la paz fundada en la verdad, el derecho y la justicia?»

Sin embargo, Colombia no ha hecho sino imitar el ejemplo de las demás naciones del Continente. Al adherir al Pacto de la Liga se ha vedado el derecho de protestar en lo futuro contra la Doctrina Monroe, fórmula hoy sinónima de *hegemonía anglo-americana*, y en cambio no se hará acreedora a ninguna de las ventajas que la Sociedad de las Naciones reporta a sus miembros genuinos.

IV

WILSON

La intervención en la guerra.—Kant y Wilson.—Discurso de Wilson en Mont Vernon.—Las paradojas.—Wilson y el imperialismo.—Frente a las realidades.

Nació, como todos los hombres superiores, para destacarse con inconfundible relieve sobre la oscura masa de la humanidad; y el medio hizo que fuera Mr. Woodrow Wilson, en vez de ser Tolstoi, Kant, Zaratustra, Rodrigo de Vivar o Godofredo.

Su personalidad política, velada todavía por una nube de prejuicios y paradojas, se hace a ratos confusa y contradictoria.

Mas es preciso contemplarla cual si ya hubiese desaparecido del escenario del universo.

Podríamos intentar, al respecto, un largo estudio, mas la naturaleza de este trabajo nos indica el concretarnos al momento en que su actuación puso sobre el tapete del mundo uno de los más trascendentales geroglíficos de la época contemporánea.

Hablar del Pacto de la Liga de las Naciones sin nombrar a Wilson sería ilógico y sería injusto.

***

Aún está fresco en nuestras memorias el recuerdo de aquel día de abril de 1917 en que, tras la declaratoria de guerra por parte de los Estados Unidos a los Imperios Centrales de Europa, los inmensos cruceros americanos salieron atestados de gente de combate hacia las playas francesas.

Los Estados Unidos habían guardado su neutralidad casi hasta la postre de la guerra; mas esa neutralidad se hacía cada vez más tirante y fue preciso que los grandes contingentes del Norte concurrieran a inclinar definitivamente la balanza de sangre en favor de los aliados.

¿Cuál fue la causa de la intervención? El mismo Presidente Wilson la explicaba en el discurso pronunciado el 16 de junio de 1917, fiesta de la bandera, con las siguientes palabras: «La América ha intervenido en la guerra porque los alemanes la han insultado y aun atacado».

Y el 2 de abril del mismo año, días antes de la intervención, la Agencia Havas había comunicado a Europa el siguiente despacho:

Washington, 2 de abril.—La sesión inaugural ha comenzado por la recitación de la oración compuesta por el mismo Capellán ciego que la recitó con ocasión de la guerra de España:

«La diplomacia ha fracasado, dijo, como ha fracasado la persuasión moral; los llamamientos a la razón y a la justicia no se han atendido. Aborrecemos la guerra; amamos la paz; pero si la guerra nos es impuesta o debe imponérsenos, clamamos para que todos los corazones americanos palpiten al unísono de patriotismo, para que el pueblo unido se reúna al rededor del Presidente y le dé la autoridad requerida para tomar todas las providencias necesarias a fin de proteger la vida de los ciudadanos americanos y salvaguardiar nuestro territorio».

El Presidente fue entonces rodeado de facultades extraordinarias, se tomaron las inmensas medidas navales y militares que todos conocemos, y por intervalos rigurosamente regulares de un mes, determinado centenar de miles de soldados americanos abandonaba el país en dirección a las sangrientas riberas del Rhin.

Desde aquel momento el Presidente Wilson se posesionó del trascendental papel que estaba llamado a desempeñar en aquella circunstancia única de la vida del universo. Jefe de un pueblo poderosísimo, preparado como ninguno en todos los órdenes de la vida nacional, modelo de muchos en sus instituciones republicanas y cuyo rápido desarrollo había llegado a interesar la suerte del mundo, se creyó el hombre predestinado para implantar sobre los escombros de la sangrienta hecatombe humana, el hermoso evangelio de la *Democracia*.

Esta es, a nuestro juicio, la mágica palabra esculpida en su yelmo de cruzado, que deslumbró por un momento a las multitudes.

«Muchos consideran ciertas palabras, dice Gustavo Le Bon, como fuerzas de la naturaleza, como poderes sobrenaturales. Ellas

evocan en las almas imágenes grandiosas y vagas, pero esa misma vaguedad que las rodea aumenta su poder misterioso. Son divinidades de misterio escondidas detrás del tabernáculo y a las cuales los fieles se acercan temblando» (1).

Quizá todo el secreto de la vida de este hombre meritísimo no esté sino en la evocación de una de esas divinidades misteriosas de que nos habla el psicólogo. De aquí su exaltación al primer puesto del Gobierno de la gran República, la devoción de las multitudes, su reelección para un segundo período de presidencia y sus triunfos posteriores a la guerra.

Sería obra curiosa el averiguar el número de veces que la palabra *democracia* se halla en cada uno de los discursos del Presidente y el número de veces que en ellos se encuentra la palabra *justicia.*

Mas a esto añadía Wilson un gran talento, quizá intuición, para impresionar las colectividades con actitudes oratorias y dramáticas. No hacía falta al Presidente la elocuencia del gesto que ha caracterizado a todos los conductores de pueblos. El libro recientemente publicado por Charles Maurras sobre Wilson, nos trae un detalle que podríamos aducir como corroboración de lo anterior: Al final del discurso de guerra pronunciado por Wilson en Kansas-City delante de 15.000 agricultores el 2 de febrero de 1918, el Presidente se emocionó hondamente y concluyó con las siguientes palabras: «*Os ruego me permitáis terminar mi discurso cantando con vosotros: América....*»

«El pueblo acogió estas frases agitando ovacionalmente sus sombreros; entonces el Presidente en actitud dramática, con la mano izquierda sobre el pecho y la cabeza echada hacia atrás, dirigió las voces de los asistentes, quienes repitieron el canto entusiasmados» (2).

Sin embargo no basta esta especie de talento para arrrebatar a todo un pueblo; es preciso que a ello se agregue una convicción profunda de las ideas que se proclaman; es preciso creer en el cre-

(1) «*Psychologie des foules*».

(2) Charles Maurras: «*Les trois aspects du Président Wilson*». París—1920.

do que se predica antes de poder llevarlo hasta el alma misma de las colectividades.

Lenine, respirando por el costado sangriento, ha llamado a Wilson *el más grande hipócrita de la Historia*, pero eso no prueba sino que Wilson es más grande que Lenine, porque siempre está más alto el envidiado.

Se ha dicho que Wilson fue un comediante, mas nosotros nos resistimos a creerlo. Wilson fue ante todo un sincero, un consecuente—y un consecuente consigo mismo es un inconsecuente para con los demás—Y fue también un convencido; de aquí el que haya sido un apóstol y un mártir. Si aceptáramos para él aquella imputación, diríamos que fue un *comediante superior*, de los que se posesionan de su papel de *grandes hombres* y lo representan durante toda su existencia.

Todas sus palabras, todas sus actitudes nos revelan esta convicción profunda: oigámosle:

....«Yo soy la única persona entre todas las que están investidas de autoridad en el mundo, que tiene el derecho de hablar y de no ocultar nada. Hablo como simple particular, pero hablo también como Jefe responsable de un Gobierno».



Wilson ha podido ser, como todo espíritu superior, un gran soberbio; mas todo en él nos indica que está distanciado de muchos conductores de pueblos por una cualidad para él favorable: no ha sido un vulgar ambicioso.

Las amplias facultades con que fue investido en el momento de la intervención, el mandato supremo de una poderosa República y la autoridad que ejerció durante algunos instantes en los Gabinetes europeos, lo habían podido inducir a ejercer un despotismo internacional en pro de sí mismo o de su patria. Mas no fue precisamente el mando el objetivo de su ambición; ella iba más allá; su ansiado dominio pertenecía al terreno ideológico.

Hacer uso de su autoridad y del momento histórico para implantar sobre el mundo el evangelio de la humanidad; tal parécenos que fue su idea motiva.

***

Se ha hablado del kantismo de Wilson, y en realidad no podríamos encontrar la exacta filiación de sus ideas en ningún otro teorizante.

El evangelio de Wilson nació del pensamiento de Kant como Palas del cerebro de Júpiter.

Ya hemos dejado expuestas algunas de las ideas del pensador de Koenisberg al principio de este estudio. Veamos ahora cómo enumera el filósofo las bases para su *Proyecto de paz perpetua:*

«1.° Ningún Estado, grande o pequeño, podrá ser adquirido por otro, ni por conquista, ni por herencia, ni por venta, ni por cambio o donación; 2.° Los ejércitos permanentes cesarán de existir con el tiempo; 3.° La Constitución de cada Estado será republicana porque solamente la República salvaguardia la libertad y la igualdad de todos los ciudadanos; 4.° Toda intervención armada en los asuntos ínternos de una Nación es ilícita; 5.° El derecho de gentes será fundado sobre una confederación de Estados independientes y sobre la alianza de los pueblos. La asamblea federal solucionará las controversias que se suscitaren entre los diferentes Estados» (1).

Comparemos estas ideas con las expuestas por Wilson en su memorable discurso de Mont Vernon del día 4 de julio de 1918 aniversario de la independencia de los Estados Unidos.

El Presidente dio en aquella ocasión a sus palabras toda la solemnidad que las circunstancias requerían. Antes de entrar en materia hizo la evocación siguiente:

«*Señores del Cuerpo diplomático.*

«*Ciudadanos:*

«Es para mí muy grato encontrarme con vosotros en la calma de este retiro, antigua sede de tántas deliberaciones, para hablar un poco de la gran significación de este día de nuestra independencia nacional. El retiro es apacible y solitario. El tumulto del mundo no alcanza a turbar su serenidad; permanece lo mismo que en aquellos grandes días de antaño, cuando el General Washington reunía aquí su consejo con los hombres que habían de acompañarlo a fundar una República. Desde esta pequeña colina contemplaron ellos el mundo y abarcándolo todo, lo vieron en sus futuros resplandores».

(1) Vallet: «*Histoire de la Philosophie*».

Después dio principio a su evangelio y dijo de la manera siguiente:

....«Hé aquí cuáles son los fines por los cuales combaten los pueblos asociados del mundo y que deben ser aceptados por sus enemigos antes de que la paz pueda reinar.

«1.° La extinción de todo poder arbitrario, en cualquier lugar que sea, que pueda aislada y secretamente por su sola voluntad turbar la paz del mundo; si ese poder no puede ser destruído actualmente, reducirlo al menos a una virtual impotencia.

«2.° La reglamentación de toda cuestión concerniente, sea a los territorios, sea a la soberanía nacional, sea a los acuerdos económicos o a las relaciones políticas, sobre la base de la libre aceptación de este reglamento por el pueblo inmediatamente interesado y no sobre la base del interés material o de la ventaja de toda otra nación o de cualquier otro pueblo que podría desear una reglamentación diferente en vista de su propia influencia exterior o de su hegemonía.

«3.° El consentimiento de todas las naciones en dejarse guiar en su conducta recíproca por los mismos principios de honor y de respeto por la ley común de la sociedad civilizada que rige a los ciudadanos, tomados individualmente de todos los Estados modernos en sus relaciones recíprocas, de tal manera que todas las promesas y todas las convenciones sean religiosamente observadas, que ningún complot ni ninguna conspiración particular sean tramados, que ningún perjuicio sea impunemente causado con fines egoístas, y que una confianza mutua, establecida sobre el noble fundamento de un respeto mutuo del derecho, sea establecida.

«4.° El implantamiento de una organización de la paz, que dará la certeza de que el poder combinado de las naciones libres, impedirá toda violación del derecho y contribuirá a asegurar desde luego el respeto de la paz y de la justicia por medio del establecimiento de un verdadero tribunal de la opinión, en el cual las decisiones deberán ser aceptadas por todas las naciones y que sancionará toda modificación internacional sobre la cual los pueblos directamente interesados no podrían ponerse de acuerdo amistosamente.

«Estos grandes fines pueden resumirse en una sola frase:

«Lo que nosotros perseguimos es *el reinado de la ley basado sobre el consentimiento de los gobernados y sostenido por la opinión organizada de la humanidad.*

«Estos grandes fines no pueden alcanzarse con discusiones y tentativas de conciliación y de acomodamiento sobre lo que los hombres de Estado puedan desear, en vista de la realización de sus proyectos de equilibrio de poder y de oportunidad nacional. Ellos no pueden lograrse sino por la determinación de lo que los pueblos conscientes del mundo desean, en sus aspiraciones ardientes hacia la justicia, hacia la libertad y la conveniencia sociales».

Kant había expuesto su doctrina en cinco puntos, Wilson la diluye en cuatro. Mas el quinto artículo kantiano está contenido en este otro de Wilson, que es el decimocuarto de su mensaje al Congreso de 1918:

«Es necesario que una asociación general de naciones se constituya en virtud de convenciones formales que tengan por objeto ofrecer mutuas garantías de independencia política y de integridad territorial tanto a los pequeños como a los grandes Estados».

***

Paradojal figura la de Mr. Wilson, se ha dicho: mientras estas palabras escribía, más de un pequeño Estado centroamericano gemía bajo el férreo mandato del Norte. Poco tiempo después vendría el Decreto de anexión de los cayos colombianos de Roncador y Quitasueño, el recrudecimiento de la tiranía militar en Santo Domingo y los amagos de intervención en Méjico.

Pero qué: ¿Era Wilson el que dirigía esa política en las tierras del Caribe y los Estados de Centro América? Aventuraríamos al apreciar los hechos desnudos de todas sus circunstancias.

Nosotros no encontramos inconsecuencia en las actitudes de Wilson, aun en aquellas sobre que se ha arrojado la sombra de la paradoja.

Veamos:

El 7 de junio de 1918 Wilson se dirigía en la siguiente forma a un grupo de periodistas mejicanos:

«Hace algún tiempo propuse una especie de arreglo panamericano. Había percibido que la dificultad en nuestras relaciones pasadas con Latino-América, era esta: la famosa Doctrina Monroe que fue adoptada *sin el consentimiento de Méjico ni de ninguno de los Estados de Centro y Suramérica*. Empleando los términos usuales en este país, dijimos: «vamos a ser su hermano mayor, quieran ustedes o no. No les preguntamos si les era o no agradable el que lo fuésemos, sino que dijimos: 'vamos a serlo'. Ahora, esto estaba muy bien hasta donde tocaba protegerlos de agresiones del otro lado del Océano; pero no había nada en ella que los protegiese de una agresión nuéstra, y he visto reiteradamente un sentimiento de desconfianza de parte de los representantes de Centro y Suramérica, de que la protección que nosotros solos nos habíamos conferido pudiese ser para nuestro propio interés y no para el de nuestros vecinos; por eso he dicho: muy bien; hagamos un arre-

glo por medio del cual demos bonos. *Tengamos una garantía propia en la que todos nosotros firmemos una declaración de independencia política y de integridad territorial. Estemos de acuerdo en que si uno de nosotros—incluyendo los Estados Unidos—viola la independencia política o la integridad territorial de cualquiera de los otros, todos los demás lo impedirán*».

Un año después, el 18 de junio de 1919, se aprobaba el artículo XXI del Pacto de la Liga de las Naciones, en que se reconocía esa «famosa Doctrina Monroe adoptada sin el consentimiento de ninguno de los Estados de Centro y Suramérica».

Mas no se ha pensado en los antecedentes de la inclusión de dicha cláusula. No nos hemos detenido a estudiar los factores de política interna que en aquellos momentos ejercieron una verdadera coacción sobre la voluntad del Presidente; no nos ha preocupado el génesis de la adición de dicha excepción en el texto del Pacto. No sabemos lo que para Wilson significaría la advertencia del ex-Presidente Taft, en el Teatro Metropolitano, cuando aquél se despedía para emprender su segundo viaje a Europa. Mas para darnos una idea de la comprometedora situación de Wilson, a este respecto, insertamos en seguida la proposición que Mr. Root transmitió a París inmediatamente después de la partida del Presidente:

«Por cuanto al hacerse miembro de la Liga los Estados Unidos de América no son movidos por interés o deseo alguno de intromisión en la politica interna o la administración de ningún Estado extranjero, ni por peligro alguno existente o previsto en los asuntos de los continentes americanos, sino que accede al deseo de los Estados europeos de que úna al de ellos su poder para la preservación de la paz general, los representantes de los Estados Unidos de América firman esta Convención en *la inteligencia de que nada en ella será interpretado como un abandono por los Estados Unidos de América de su actitud tradicional hacia cuestiones puramente americanas* o que requieran la sumisión de su política respecto a tales cuestiones (inclusive la admisión de inmigrantes) a la decisión de otras Potencias».

Con lo que precede podemos juzgar de la apuntada inconsecuencia.

En lo que respecta al recrudecimiento de la política imperialista sobre los territorios antillanos y los Estados del centro de América,

no hay que perder de vista que ello acaeció precisamente en momentos en que Wilson estaba interesado de lleno en las trascendentales cuestiones de París y de Versalles.

No fue durante ese tiempo que Mr. Guillett, en la segunda Conferencia Comercial Panamericana, con rudas frases y en presencia del mismo Encargado de Negocios de Méjico, abogó por que las naciones hispanoamericanas acompañaran a los Estados Unidos a intervenir en Méjico? No fue entonces cuando esa misma intervención fue clamada por el Senador Fall a fin de contentar las ambiciones de políticos poco escrupulosos? No fue hacia aquella época que el crucero *Cleveland* tocaba en tierras de Honduras para proteger una revolución que había de dar en tierra con el Presidente Bertrand, por ser éste amigo de la política de Carranza? No se agrega a aquella serie de manifestaciones del más peligroso imperialismo, la revolución de Costa Rica, para poner el Gobierno en manos de Tinoco, vendido a los «cazadores de concesiones»?

Mas es preciso reconocer que en todos estos hechos, consumados a espaldas del Presidente Wilson, la mano de éste no aparece sino para desautorizarlos y sancionar a veces a sus autores.

Así, se niega a amparar las maquinaciones de Costa Rica, y las condena enérgicamente, precipitando la caída de Tinoco; reacciona contra la actitud de los intervencionistas en Méjico, desautoriza sus intentos y acaba por destituír al Secretario de Estado Lansing, órgano quizá el principal de toda aquella política de imperialismo.

Sería inadmisible nuestra suspicacia si, estudiadas todas estas circunstancias del medio ambiente político, siguiéramos arrojando sobre Wilson la inculpación de quienes han marcado sus actitudes con el sello de la farsa.

Los países latinoamericanos serían inconsecuentes si no reconocieran en Wilson el único Presidente anglo-americano que, despojándose de un natural nacionalismo, evidenció la verdadera situación de esos Estados respecto a la gran República del Norte.

Las frases de Wilson referentes a los débiles Estados de América, no es posible que sean de galantería tan sólo, porque el fuerte no necesita de galantear a los débiles.

Cuando Mr. Roy Howard, Presidente de la Prensa Unida, se

dirigió a Wilson para pedirle concepto sobre la política de su Gobierno para con los Estados latinos de América después de la guerra, el Presidente contestóle de la siguiente manera en su hermosa carta, fechada en la Casa Blanca el 16 de enero de 1918:

«Con respecto a la cuestión de si la guerra y la participación de los Estados Unidos en ella han estrechado el lazo común entre las naciones del Hemisferio occidental, diré que creo que sí lo han estrechado. Creo que los hombres sensatos de las democracias de este Hemisferio, están empezando a ver el verdadero objeto y carácter de los Estados Unidos. Este país ofrece en todas sus propuestas otorgar las promesas más sagradas de su parte, de que en ningún caso será agresor contra la independencia política o la integridad territorial de ningún otro Estado o Nación, y está insistiendo en que se otorguen promesas semejantes por todas las naciones del mundo que deseen la paz y estén anuentes a asociarse para el mantenimiento de ella».

***

Y tuvo de Quijote y de Rodrigo el Cid: en su segunda salida por esos azarosos campos de Montiel—que para él lo fue la Europa—luchó rudamente durante varios meses por su evangelio y por el mundo. Por un instante dominó la despectiva furia de los Pandofilandos, y cuando creyó su obra sobre halagüeñas bases de consolidación, regresó a su patria para recibir el ultraje de los Galeotes.

Quizá porque le hizo falta un profundo estudio de la psicología de los pueblos y de los hombres con quienes le tocó discutir sus principios, no fue un vencedor en el natural sentido de esta palabra. No supo quizá que el juicio de las colectividades y de las individualidades se alimenta de detalles como las jirafas de cogollos, y queriendo contentar a la humanidad con el gran todo de su evangelio, descontentó a ciertos pueblos y a ciertos hombres con la pequeña porción de los detalles.

Humanidades! Qué representan las indemnizaciones de guerra, el error en la cuestión de Fiume, sus deslices de agresividad para con los Gabinetes europeos y algunas otras partículas del desatino, dentro de esa inmensa concepción que es la Liga de las Naciones?

Su idea, germinando durante largo tiempo en su cerebro, fue para él el alma misma de sus actividades; tal parecía hacer parte

de su vida y pertenecerle tan estrechamente como la testa del hombre al cuerpo del centauro.

Los hombres de Europa acogieron entusiastas sus ideas, las ciudades recibieron triunfalmente al nuevo poderoso aliado, y tras la pompa de la intervención y el paroxismo de la victoria, pudo abrigar por un momento la esperanza de que bajo el prestigio de su nombre levantaría un nuevo Sinaí ante el cual la humanidad congregada acataría el Decálogo de las Naciones.

Espejismo! Sus aliados habían triunfado; para qué más? Sus ideas iban a ser blanco de la implacable *raillerie* francesa y de la personal antipatía del hombre más prestigioso de Inglaterra. Y ante el contacto de las realidades, el utopista cayó en desengañada indignación y, para su daño, fue francamente valeroso para con los Gabinetes europeos. De entonces datan las palabras que en seguida traducimos:

«Me encuentro estupefacto—no estoy alarmado pero sí sorprendido de que haya en ciertas esferas tal ignorancia de la situación del mundo. Estos señores no se dan cuenta de nada. Yo no sé dónde han estado encerrados, no sé qué influencias los han podido cegar, únicamente sé que están fuéra de las grandes corrientes de ideas de la humanidad».

Y después, increpando a los Gobiernos, continuaba:

«Estas poblaciones han visto que sus Gobiernos no han sido nunca capaces de defenderlas contra la intriga o contra la agresión, y que en ningún Gabinete moderno, hay *valor* ni *previsión,* ni *prudencia*».

***

Y tornó a su patria después de haber agotado sus fuerzas en la lucha por un ideal, del cual no verá quizá sino un fracaso prematuro.

Sorprendería esta verdad si no fuera repetición de lo que nos muestra la historia de los hombres ilustres: han sido sus mismos compatriotas los más encarnizados enemigos de sus más nobles ideales.

Y como no volvió por completo victorioso, fue escarnecido inmisericordemente. Esta es la ruda ley de los humanos.

Su enfermedad fue objeto de las burlas de los políticos suspicaces que acechaban toda circunstancia para acabar con su prestigio.

Para nosotros, empero, ese abatimiento moral, esa dolencia física, nos dan la clave de su inmenso valer, pues no vemos en ello sino la dolorosa resultante de las abrumadoras tareas que, en un momento dado, le impuso la gravedad de las circunstancias, de las preocupaciones de toda índole que gravitaron durante varios meses sobre su pensamiento, de la tensión nerviosa en que debió mantenerse su organismo expectante de triunfos y fracasos, de la noble obsesión de su mismo ideal, de la torturante desconfianza de los humanos y de tántos otros factores bastantes para minar la existencia del hombre mejor constituído.

Puede suceder que andemos equivocados, pero nosotros vemos agigantarse la personalidad de este hombre, envuelta en las mismas sombras de su ocaso.

Y aún falta arrojar polvo sobre él.



Wilson fue, por lo demás, una planta exótica en el ambiente de Yanquilandia. Los veneros de su filosofía fueron alemanes, y los de su temperamento, escoceses como los de su sangre. De la raza de sus compatriotas no sacó sino la tenacidad y un poco del sentide las realidades.



No se crea que hemos intentado una apología del hombre que, durante varias semanas, mantuvo la atención del mundo pendiente de sus grandiosas concepciones.

Las breves apuntaciones que, de paso, hemos dejado consignadas sobre él, son conceptos meramente subjetivos, emanados eso sí de la buena fe que nos ha movido a buscar, en todas las publicaciones que hemos tenido a nuestro alcance, un poco de luz para arrojar sobre esta personalidad, la más discutida de la época.

V

CONCLUSIÓN

El fenómeno de una evolución cualquiera, tanto en el orden político como en el social y económico, está precedido por una serie de circunstancias o factores que van fermentando el ambiente hasta hacerlo propicio para que, en un momento dado, la evolución se produzca casi como un natural advenimiento.

El hombre a quien toca ponerse al frente de una revolución o innovación cualquiera, no es, muchas veces, sino un removedor de lo que ya se agita en el medio, un encauzador de corrientes ya preparadas para precipitarse.

Muchas de las grandes reacciones humanas se han presentado con estos caracteres; tales como la de individualismo contra el absolutismo durante el siglo XVIII en Europa y especialmente en Francia, la de la independencia suiza y la revolución rusa contra el despotismo de los zares. Los dirigentes de estos grandes movimientos no necesitaron luchar mayormente para imponer sus ideas, porque ellas estaban en el corazón de las colectividades; eran ya un verdadero fermento; su triunfo, más que fácil era incontrastable.

Mas suelen aparecer de cuando en cuando en la Historia videntes en cuyos cerebros cristalizan portentosas concepciones de reformas sociales, políticas o religiosas antes de haberse hecho sentir su necesidad en el alma colectiva de los pueblos. Estos no son simples encauzadores de corrientes; deben principiar por arrojar el germen de sus ideas, por inyectarlas en la sangre de las masas, por preparar el ambiente de su gestación antes de precipitar el instante de su orto. Su misión requiere un verdadero apostolado y

su triunfo una verdadera hecatombe de prejuicios. De aquí el que comunmente vayan al martirio antes de vislumbrar la victoria.

Jesucristo es la más noble figura de este martirologio. Después ha pasado una serie de genios atormentados, apóstoles de reformas, entre los cuales se yergue la frente luminosa de Bolívar.

Cuando uno de éstos triunfa en vida, se le inmortaliza en el bronce. Cuando ha sido agobiado por el fracaso se dice que es un desadaptado.

El ambiente universal de las naciones no estaba preparado, ni lo está, ni lo estará durante mucho tiempo, para adaptarse a una reglamentación internacional como la que concibió el pensamiento de Wilson y se consignó en el Pacto de la Liga de las Naciones.

Como antes lo expresamos, el perfeccionamiento hasta ese punto de las relaciones entre los Estados es corolario del estrechamiento de sus vínculos, aún más, de la uniformidad de muchas instituciones, de muchos caracteres que, hoy por hoy, mantienen a los hombres de unos y otros continentes tan distanciados como si pertenecieran géneros diferentes.

Quizá el factor más difícil de vencer para llegar a esta absoluta realización, sea la diferencia profunda de caracteres entre las distintas razas del globo. Y esta dificultad parece ser más considerable tratándose de la raza amarilla que de la negra, pues ésta, al fin y al cabo, como raza inferior, acabaría por ser totalmente vencida con su absorción por la blanca o la reclusión a las tierras donde aún se intensifica. Mas no sucederá igual cosa con la amarilla cuyos numerosos millones se agitan en el continente asiático sin preocuparse, en apariencia, por la suerte del mundo. ¿Mas quién dirá que la posibilidad de un futuro conflicto de razas no se esconda en el enigma inquietante del Oriente?

Solamente las relaciones comerciales pueden poner en estrecha comunicación los pueblos blancos de Europa y América con los pueblos negros del Africa y los egoístas millones del continente amarillo. Y las relaciones comerciales, como engendradoras naturales de la oposición de intereses, provocan la pugna y la rivalidad entre los pueblos, genitoras de muchas de las más sangrientas contiendas internacionales desde la época de Fenicia.

***

Natural es que los hombres, aleccionados por una tan gran calamidad como la guerra universal de 1914, piensen en implantar más cordiales relaciones entre los pueblos. ¿Pero corresponderán las conquistas a las aspiraciones?

Las apreciables realidades que los últimos siglos han traído a la comunidad internacional, nos responderían afirmativamente. La casi uniformidad de la legislación mundial en materia de navegación marítima, de extradición, de comercio y de comunicaciones postales, unida al reciente incremento de la institución del arbitraje y del establecimiento de tribunales y conferencias internacionales, son argumentos de hecho en favor del perfeccionamiento de los vínculos de la asociación de los Estados.

Pero en oposición a ello se nos presenta, con cruel evidencia, el fracaso de muchas de las más bellas normas humanitarias aceptadas en la paz por las mismas naciones que deberían violarlas en la guerra.

La inhumana lucha de 1914 proporcionó a las naciones la ocasión de romper las nuevas Tablas de la Ley. En ella, en efecto, se desgarraron los solemnes compromisos de La Haya y las hermosas declaraciones de San Petersburgo, de Oxford y de Bruselas.

Las naciones se habían comprometido a no acudir a las armas antes de haber agotado todos los medios pacíficos, mas de la noche a la mañana, los ejércitos de un poderoso Imperio agredían a Estados desprevenidos; las potencias habían hecho promesa solemne de respetar el territorio de los Estados neutrales, mas en un momento dado los campos de un Reino inofensivo fueron asolados por las huestes de un Gobierno colindante; los grandes Estados habían condenado terminantemente el uso en guerra de proyectiles explosivos y de gases asfixiantes; habían condenado igualmente el ataque contra los edificios públicos de carácter no militar, contra las iglesias y monumentos de arte; mas un día todo se olvidó: millares de hombres cayeron víctimas de los gases deletéreos y decenas de ciudades quedaron destruídas por la explosión de los proyectiles incendiarios.

La aspiración tendiente al desarme de los pueblos será durante muchos siglos, quizá eternamente, tan sólo una bella utopía.

Los pueblos no pueden vivir desarmados, porque los pueblos necesitan defenderse; porque los pueblos tienen y tendrán siempre muchos intereses contrapuestos, y están condenados a vigilarse, a acecharse y a agredirse mutuamente. Una nueva organización internacional, que tuviera por fin primordial el mantenimiento de la paz y la justicia, no podría resolver tampoco el problema del desarme porque, como con tan formidable lógica ha dicho Rodolfo Jhering: «El fin de la justicia es la paz, el medio de obtenerla es la lucha. Mientras la justicia esté en frente de los ataques de la injusticia, la justicia no podrá abstenerse de luchar. Toda la justicia que existe sobre el mundo ha sido el resultado de una lucha; toda regla importante de derecho ha sido impuesta a los que le hacían oposición; y toda especie de derecho, el de un pueblo como el de un individuo, supone que aquel que lo posee está resuelto a reafirmarlo por la fuerza».

Antes de decretar el desarme de los pueblos sería preciso establecer las bases firmes de las garantías internacionales. De otro modo el saldo en favor de la justicia sería nulo. Así lo han comprendido muchos de los modernos internacionalistas, entre otros el antiguo Embajador de los Estados Unidos en Berlín, Mr. David Jayne Hill, quien se expresa de la siguiente manera: «Es inútil gritar: 'Paz! paz!' donde no existe justicia, y donde no hay fuerza para hacer respetar la justicia; porque la paz sin la justicia es ignominiosa, y en dondequiera que triunfe la injusticia, la paz no tarda en degenerar en esclavitud» (1).

De aquí la necesidad de esta paradoja: *La única paz posible es la paz armada*, la paz vigilante, defensiva; la paz desconfiada, inquietante; la paz potencia y precursora de la guerra.

*
* *

Tanto más impracticable cuanto más hermoso es el evangelio wilsoniano en lo referente a la igualdad política y real de los pequeños y de los grandes Estados ante la ley común de las Naciones.

---

(1) David Jayne Hill. *L'Etat moderne*, p. 223—París —1919.

Esta igualdad, en el orden de los individuos como en el de los pueblos, cabe muy bien dentro del campo doctrinario, mas en el real es una mera apariencia.

Siempre los hombres y los Estados poderosos manejarán a su grado a los hombres y a los Estados impotentes. Y siempre habrá poderosos y siempre habrá impotentes.

La teoría del *equilibrio*, tántas veces imprecada por Wilson, seguirá rigiendo a pesar de todo la balanza internacional.

La diplomacia secreta, condenada por el Pacto de la Liga, seguirá jugando en las relaciones de potencia a potencia un papel tan importante como antes de la guerra. Porque ella es hija de la previsión y de la desconfianza, y la paz es desconfiada y previsora.

Las garantías a los pequeños Estados y el *self-government*, serán generalmente palabras sin sentido, porque la forma plebiscitaria aún no se ha adoptado para hacer que cada pueblo decida de su propia suerte, porque aún se sostiene el principio de la semisoberanía, y porque toda proclamación de justicia internacional será comedia sobre el mundo, mientras en América haya un pueblo como Santo Domingo, gimiendo bajo un mandato extranjero y mientras por Europa se pasee invengada y trágica la sombra de Sir Roger Cassement, el último mártir de la Irlanda irredenta.

El ansia expansionista y colonizadora de los pueblos prepotentes no podrá ser reprimida por una reglamentación internacional, porque ella, más que fruto de imperialismo, es un fenómeno natural provocado por la intensificación de la población, la cual complica a su vez el problema biológico, causa ésta y clave principal de todas las guerras pasadas, presentes y futuras.

En estas razones generales, antes que en consideraciones de mero detalle, fundamos nuestra desconfianza por el éxito de la nueva organización internacional.

No estriba, a nuestro entender, su utopía, en la dificultad de que las naciones consientan en someterse al poder de un Supremo Consejo de los Estados. Porque si no ha habido inconveniente en que que los hombres, considerados individualmente, sacrifiquen parte de su propia libertad en provecho de la comunidad civil, tampoco lo habría en que las naciones depusiesen parte de su soberanía en

pro de la conveniencia de todas. Esto no sería sino la aplicación, dentro de la comunidad de los Estados, de la ley natural, que rige las relaciones de los individuos.

En este punto se apoya el carácter jurídico de la Sociedad de las Naciones, como nos lo expresa claramente uno de los hombres más autorizados en esta materia y cuya actuación en las discusiones del Pacto de la Liga fue intensamente benéfica; nos referimos a Leon Burgeois, antiguo Presidente del Consejo, ex-Ministro de Relaciones Exteriores de Francia y representante de esta nación en las Conferencias de La Haya. Sus palabras sobre la Liga de las Naciones son las siguientes:

«Esta organización no tiene por objeto crear una especie de *super-Estado.* No se ha pretendido lesionar la soberanía de los poderes adherentes a ella, sino por el contrario asegurar a todos el libre ejercicio de su independencia» (1).

En el pensamiento de los internacionalistas de Versalles se ha verificado una reacción contra las teorías de Grotius que, fuerza es confesarlo, son las más acordes con las realidades presentes, aunque no las más armoniosas con el ideal de justicia universal.

En cambio, ha sucedido un resurgimiento de los hermosos ideales de aquel otro grande y olvidado pensador de Halle, que se llamó Christiam Wolf, y cuya *Civitas Maxima* sería la suprema conquista del Derecho Internacional futuro.

Los sostenedores del Pacto de la Liga han invocado el optimismo para despertar la credulidad en la eficacia de la nueva organización.

Mas, ¿cómo ha de alimentarse ese optimismo, si al propio tiempo que se discute el problema del desarme, los poderes vencedores se disputan los despojos militares del vencido y ponen todo su ardor en el aumento del pie de fuerza de sus ejércitos, en el desarrollo de sus marinas y en el perfeccionamiento de sus armas e instituciones militares? En qué se ha de apoyar nuestra fe en la eficacia de esa institución de la paz, si mientras se dan reglamentaciones para ella los ejércitos rojos de la Rusia soviet se lanzan sobre las fronteras de Polonia y en el Asia occidental y del centro, dos grandes cau-

(1) *Journal de Droit International Public.* París. Janv-avril—1920.

dillos, Semenoff y Enver Bey, puestos a la cabeza del panislamismo y del panturanismo, respectivamente, organizan esas dos grandes fuerzas, como dos manos cerradas hacia Europa?....

***

Mas el caso histórico es que a la consideración del mundo se ha propuesto, por la primera vez, la organización efectiva de la Sociedad de las Naciones. Que ha sido aprobado por la mayor parte de los Estados del Universo un Reglamento tendiente a la facilitación de aquel elevado pensamiento y que, ya esté llamado al triunfo o al fracaso, al perfeccionamiento o a la desfiguración, el Pacto de la Liga de las Naciones ha venido a constituír: si avante, una conquista insuperada en el campo del Derecho Internacional; si fracasado, un precedente inapreciable para el triunfo de ese mismo Derecho en los tiempos venideros.


UNIVERSITY OF ILLINOIS-URBANA
3 0112 072698613